Human Resources Development Canada
Internal Audit Bureau

Développement des ressources humaines Canada
Bureau de vérification interne

FINAL REPORT

Program Integrity / Grants & Contributions

Project No.: 429/98

Project Team

Director General: *J.K. Martin*
Audit Director: *G. Duclos*
Auditors: *P. Albert*
S. Auguste
A. Chan-Kouan
D. Collins
N. Farley
M. Larose
G. Morin
J. Oligny
B. Sliter

APPROVAL: **Original copy signed by:**

DIRECTOR: *Gilles Duclos*

DIRECTOR GENERAL: *James K. Martin*

January 2000

104-02708/

TABLE OF CONTENTS

1.0 EXECUTIVE SUMMARY 1

2.0 INTRODUCTION 3

3.0 OBJECTIVES OF THE REVIEW 5

4.0 SCOPE AND METHODOLOGY 6

5.0 FINDINGS 7

6.0 RECOMMENDATIONS 12

APPENDICES

APPENDIX A – Audit Universe

APPENDIX B1 – Audit Universe Contribution Expenditures for Fiscal Year 1998-99

APPENDIX B2 – Contribution Expenditures by Percentage and Month for 1998

APPENDIX C – General Description of Programs

1.0 EXECUTIVE SUMMARY

This review was conducted from January to August 1999 and covers all Grants and Contribution (G&C) programs delivered by Human Resources Development Canada (HRDC), with the exception of the Fishery Restructuring and Adjustment (FRA), which will be covered at a later date.

The review was based on the analysis of 73 grants and 386 contributions agreement files chosen at random within seven Programs, 63 visits to sponsors in all ten Regions, corporate data analysis and financial risk assessment. File analysis covered the four fundamental steps in G&C program delivery, selection and approval, contracting[1], overseeing and disbursement.

The overall management of HRDC's grants and contributions programs in the areas of selection and approval, contracting, overseeing projects, monitoring and payments must be improved. Adherence to Treasury Board Policies on advances payments and carry over need to be improved. Certain aspects of financial controls need to be strengthened. The Management Response included in the report comprehensively addresses these issues.

Issues were found in the following areas. Details are presented in the body of the report.

Selection and Approval

This is the first, and possibly the most important step in good program management, as any problem or omission will likely have an impact on the entire project.

- A number of issues were identified relating to missing or incomplete documentation and failure to carry-on certain consultation or verification activities.

Contracting

Clear and complete agreements are essential to properly exercise the rights and responsibilities of both parties, and they are the basis of effective financial and operational monitoring.

- The contracting process needs to be strengthened to improve the quality of Contribution Agreements.

[1] Throughout this report, contracting refers to the engaging in a formal agreement with a sponsor or client.

Overseeing Projects

Contribution projects are often complex and generally involve significant amounts of money. Effective administrative supervision and project monitoring are important at all stages in the life of a contribution project.

- Programs would benefit from more and better project monitoring;
- HRDC's program officers would benefit from greater oversight by their supervisors.

Disbursements

Amounts claimed by sponsors or clients represent several billion dollars every year. Effective financial controls must be applied to all G&C disbursements.

- Controls can be made more effective.

Advances and Year-end Spending

Treasury Board and Departmental policies put limitations on issuance of advance payments to sponsors and carry over between fiscal years.

- Situations of non-compliance were identified.

Access Privileges to Financial Systems

Access to G&C funds by HRDC employees must be limited to those requiring it to exercise their function and proper segregation of duties is an essential element of effective financial controls and proper risk management.

- A number of security concerns came to light during the review.

Recommendations covering all aspects of G&C program delivery and financial integrity are presented in this report. They will require the involvement of Human Resources Investment Branch (HRIB), Labour, Human Resources Services (HRS), Finance, Systems and Security.

The management responses to these observations and recommendations are included in this document. These responses address all the issues identified during the review.

2.0 INTRODUCTION

Goal of the Review of Grants and Contribution Programs

Human Resources Development Canada (HRDC) is committed to enabling Canadians to participate fully in the workplace and in their communities. The approach the Department is taking to achieve this broad objective is described in *Making a Difference in Human Development: A Vision for HRDC*. This Vision commits the Department, *inter alia*, to strive to:

- enable Canadians to manage the transition in their lives by encouraging them to be self-reliant, invest in themselves and become more adaptable;
- focus on preventative measures, such as life-long learning and improved knowledge of social, economic and labour market information; and
- build the capacity of communities – whether local communities or communities of those with special needs – to help fellow citizens and themselves.

Grants and Contribution (G&C) programs are a necessary part of the Department's toolkit for achieving its Mission and Vision. Good management practices and a modern approach to program administration are critical to the Department's success in providing services to Canadians. The goal of the Review of G&C programs is to help the Department in this regard.

The New Context for Program Administration

The 1994-95 government-wide Program Review led to significant changes in most HRDC programs, a major downsizing of the HRDC workforce, and implementation of new modes of service delivery. The 1996 EI Act resulted in the negotiation of Labour Market Development Agreements with provincial and territorial governments.

These changes have considerably modified the context for the administration of all of the department's programs, but especially for the Human Resource Investment Grants and Contributions programs.

While NHQ, the Regions and Local Offices were facing the challenge to adapt to this new situation and developing the necessary new approaches to the administration of G&C programs, the reduction in staff resulted in a disproportionate loss of those with experience who left as a result of the Work Force Adjustment Incentives put in place by the Treasury Board.

Both the involvement of provincial and territorial governments in program planning and administration and the introduction of new types of programs have made program administration and delivery more demanding. These partnerships have nevertheless enhanced program delivery by increasing understanding of various audiences while bringing additional expertise, broader perspectives and flexibility to projects.

The 1998-99 Audit Plan included a series of projects assessing the basic management and financial controls in all of HRDC's main program areas. Conscious of the risk created by the increased complexity in the program delivery, the changes to the environment and the impact of declining resources, HRDC management asked that the review of grant and contribution programs be given a higher priority.

Grant and Contribution Programs

The bulk of HRDC's expenditures on grants and contributions are for the programs[2] of the Labour Branch and the following Directorates in the Human Resources Investment Branch (see Appendix A):

- Labour Market
- Social Development
- Learning & Literacy
- Human Resources Partnerships
- Youth Employment
- Aboriginal Relations

A brief general description of these programs is found in Appendix C.

[2] It was agreed to review Fishery Restructuring and Adjustment (FRA) at a later date because it had not been active long enough.

3.0 OBJECTIVES OF THE REVIEW

The objectives of this specific review were to assess the management and delivery of grants and contributions programs within HRDC and provide managers and staff with practical, result-oriented recommendations on ways to improve project management, reduce risk, and develop a better accountability framework.

To achieve this objective, the review has focused on whether:

a) grants and contributions are allocated and used in compliance with applicable objectives, policies, rules and procedures, and with due regard to the principles of accountability, effectiveness, efficiency and economy;
b) grants and contributions funds are adequately protected from errors, misappropriation, misuse and abuse, within and outside HRDC, and provide an estimate of the magnitude of the loss, if any.

This report provides information that can serve as a baseline for measuring future improvements in the administration of grants and contributions programs.

4.0 SCOPE AND METHODOLOGY

The approach to the review had four inter-related parts:

File review

- A total of 73 grants and 386 contribution agreements chosen at random within seven Programs were reviewed between January and August 1999. The breakdown by Program and Region is given in Appendix A.

- The review of contribution agreements focused on these four key stages: project selection and approval, contracting, oversight and disbursements. The review of grants files covered project selection and approval.

Field Visits

- Field visits complemented the review of contribution files. A representative but non-random sub-sample of 63 agreements was drawn from the file review and sponsors were either visited or contacted. At least one-week notice was given to any sponsor prior to the visit. Project officers and program managers were also visited in NHQ and in four Regions.

Data Review

- Data reviewed was a download from the corporate financial database and covered all grants and contributions programs. The data was analyzed using a new sub-system of the Corporate Management System (CMS) called Decision Support System (DSS). The purpose was to review the spending pattern for each program. The data was also reviewed for specific contribution agreements to be used in conjunction with field visits.

Financial Integrity Assessment

- This segment of the review was completed through facilitated risk assessment sessions with regional and NHQ program officers, and through an analysis of access privileges to G&C financial accounts.

5.0 FINDINGS

The following are the most significant findings from all four parts of this review. The files examined relate to the period prior to June 1999. The findings are categorized below according to the step in the approval and administration process of projects.

In response to these findings, HRDC has already started to work to improve the administration of G&C programs as indicated in the attached management response.

Re Selection and Approval

- Of the 459 project files reviewed, 15% did not contain an application from the sponsor.
  - Of the remaining applications the following elements were missing:
    - cash flow forecast 72%;
    - anticipated number of participants 46%;
    - a description of the activities to be supported 25%;
    - the characteristics of participants/audience 25%;
    - a budget proposal 11%; and
    - a description of expected results 11%.

- There was no documentation on internal or external consultations in seven out of every ten project files reviewed.
  - Consultations were observed almost exclusively in project files where it was a mandatory program condition.
  - File review indicates that, in most cases where there was no consultation, project officers alone selected and recommended projects.

- Two thirds of the files reviewed did not contain an analysis and/or a rationale for recommending or accepting the project.

- In 97% of the files reviewed, there was no evidence on file that sponsors had been checked for outstanding debt to HRDC prior to project acceptance.
  - At the time of the review, outstanding debts of sponsors to HRDC could only be verified on corporate files through the applicant's telephone number instead of its name; this limited the effectiveness of verifications.
  - There were no examples found of files where documented attempts were made to identify debts outside of HRDC.

- In one hundred and twelve instances required signatures were missing on the project approval, the agreement or on at least one of the claims for the project.

- An examination of 13 signatures selected during the file review revealed that:
  - in three cases the delegation instrument (signature card) for the signing officer could not be produced; and
  - in six cases the delegation was only valid upon notification of acting and for a limited period of time, and no such notification had been received for the period the document was signed.

- As part of the review, an attempt was made to determine whether an environmental assessment (EA) was done for those cases where it was required. The current guidelines still require a judgment call as to whether an EA is required or not. According to the files and assessment of EA requirements, we found that less than one quarter of the files showed evidence of an EA.

Re Contracting

- In four contribution agreements out of every ten reviewed, irrelevant clauses in standard agreements were not crossed out or "blanks" were not filled in to specify conditions such as the periodicity for the submission of claims or the period of notification if it were necessary for HRDC to terminate the project before completion.

- The original dollar value of the agreement was amended in one third of the projects reviewed, upward in most cases.
  - In 36% of these cases, the reason for the amendment was not documented.

Re Overseeing Projects

- Eight files out of every ten reviewed did not show evidence of financial monitoring.
  - For all contribution program areas, it was observed that when conducted, the financial monitoring was insufficient to ensure that monies were used for their intended purpose.
  - In all contribution programs areas, where a contribution agreement indicated that sponsors were to contribute a share of the expenses to the project, there was no indication that financial monitoring looked for evidence that they had done so.
    - Absence of monitoring notes or reports in the file does not necessarily mean that no monitoring was conducted. During field visits, some project officers stated that they were in fact monitoring projects but not documenting their monitoring activities.
    - Some program officers expressed the opinion that financial monitoring was not required if the results were achieved within the agreed budget.

- Three out of four contribution projects had no indication of monitoring for achievement of expected results.

- Almost 87% of the project files reviewed did not contain any indication of supervisory oversight of the project officer's handling of the dossier.

Re Disbursements for Expense Claims

- Sponsors have the contractual obligation to keep substantiating evidence of their expenses but are generally not required to produce them with their expense claims. Seventy nine percent of the reviewed project files did not contain invoices or payroll records supporting the expenses claimed by the sponsor.

- During field visits to sponsors, auditors verified claims totaling some $5 million. Of this amount, 3% was clearly not allowed as per the terms and conditions of the agreement. There was a further 13% of claimed expenses for which the sponsors were unable to provide supporting evidence.
  - It was not possible during the short field visits to establish formally an overpayment but program officers of the individual cases have been notified of the specific cases; there will be a follow-up to determine the outcomes.
  - In several cases, expenses claimed were questionable, but could not be declared as illegitimate because of the vagueness of the contribution Agreement (for example, purchasing of gifts, bonuses to employees, unnecessary travel and expensive meals).

Re Management of the Program Budget

- Treasury Board policies for the financial administration of grants and contributions allow for advance payments for a period of up to one month from previous year funds in exceptional circumstances.
  - The review has found that across all 1998-99 contribution programs examined some $261 million, or 26.3% of all project expenses was paid-out after March 1st. This is 19.6% above the average monthly April through February disbursement (Appendix B1/B2).
  - File reviews and sponsor visits showed that these expenditures are typically advances for the coming fiscal year, to avoid lapsing funds at the end of the year.

- There is no consistency in the way regions, program areas at NHQ, nor even Local Offices within a Region, code G&C transactions in the financial system.
  - Some regions have advised their staff to code advance payments as expenditures, not advances.
  - We observed some offices coding G&C expenditures as advance payments.
  - Some offices give a detailed breakdown of program expenditures by line object; others code expenditures against the single largest line object in a claim; others give no breakdown at all.

- As a result, it is difficult to get from the corporate financial system an accurate picture of the level of advance payments or the pattern of expenses claimed; this makes accurate expenditure forecasting difficult and increases the risk of improper financial management in the following ways:
  - Managers and project officers who do not use advance coding increase the level of financial risk.
    - Project officers cannot use the financial system to determine the overall financial status of projects for which they are responsible.
    - Project officers cannot check to see whether maxima for individual expenditure categories for a project have been exceeded.

Re Financial Integrity

- Two of the most important practices to ensure financial integrity are segregation of duties and restricted access to financial systems.

- Segregation of duties has been reduced by staff reductions and by the concomitant and necessary move to streamline administrative processes.
  - This has resulted in many project officers handling and controlling a grant or contribution project from application to termination with little or no involvement from managers or fellow project officers.

- As a crucial element of segregation of duty, there is a rule that a person who has the capacity to initiate a payment (update/input) in the financial system must not have the capacity to approve issuing a cheque (approval), except under exceptional circumstances.
  - Instances where employees have active input and approval capacity for the same responsibility centre without justification have been identified.

- A new or modified UserID giving an employee access to HRDC's financial (or other mainframe) systems is allocated by security employees having a special access code known as "KP" or "JP". The number of employees having this access should be strictly limited and its use should be closely monitored.
  - In May 1999 there were 193 active UserIDs with "KP" or "JP" access. Of these, 32 were allocated more than once to one person, and 40 were generic and not allocated to any specific individual which means they could be used anonymously by any persons knowing the password to provide unauthorized accesses to existing or virtual employees.

- To control who has access to what in financial systems, a report (ED72) provides a list and description of user access. This report is neither understood correctly nor used by most responsible financial officers.
  - Lists of users with multiple UserIDs, with JP/KP access, and with both input and approval capability in the financial system were provided to the relevant IT security or financial services officer for review and corrective action.

6.0 RECOMMENDATIONS

Management Response to the report: General Comments

Human Resources Development Canada has reviewed the report produced by the Internal Audit Bureau on the Audit of Grants and Contributions Programs and agrees with the findings. Management believes that this report is comprehensive and would like to thank IAB for their efforts in this regard.

The scope and nature of HRDC's Grants and Contributions Programs are wide and complex and must satisfy the many different needs of Canadians across the country. In addition, the environment in which these programs are administered has and continues to change as HRDC has increasingly entered into collaborative arrangements with other jurisdictions, and the private and voluntary sectors to administer these programs. This has also occurred at a time when HRDC, like many other federal institutions, experienced significant resource reductions. Nonetheless, HRDC staff has shown a willingness and ability to adapt to these new and evolving operating realities in their mission to assist Canadians in managing transition in their lives and enable them to participate fully in the workplace and community. We are pleased that the Audit report acknowledges and recognizes these factors.

HRDC management recognizes that the report raises a number of important points and concerns related to the management and monitoring of its Grants and Contributions Programs. Management believes that the recommendations of the Audit report are an essential step in the continued evolution and improvement of our services to Canadians. To reinforce program integrity and ensure that an appropriate balance between results and accountability is maintained, HRDC has undertaken a multi-faceted Grants and Contributions Initiative that comprises a number of significant actions. Under the direction of our Grants and Contributions Working Group as well as a Steering Committee comprised of Senior Management representing HRDC's extensive program areas and regions, management is pleased to report that significant progress has been made with respect to each of the recommendations.

The positive and valuable lessons learned from the Audit have already been integrated into a Comprehensive Grants and Contributions Action Plan. In support of the comprehensive department wide plan, each of HRDC's branches, regions and program areas is developing their own action plans, and will be responsible for reporting on progress to the Steering Committee on a monthly basis. Our Grants and Contributions Working Group has established 5 sub committees in the areas of Policy; Tools and Training; Systems, Supporting People and Aboriginal Programs. These groups will ensure both a flexible and focused implementation of the audit recommendations and action plans across program areas and regions, and will measure and report on progress on an ongoing basis.

HRDC management has established the National Grants and Contributions Performance Tracking Group. Complementing the department's ongoing monitoring activities, this permanent group, through its enhanced monitoring and audits of grants and contribution agreements and through its submission of regular performance reports to Senior Management, will provide ongoing assurance that HRDC's grants and contributions funds are being managed and expended prudently and in accordance with program terms and conditions. In addition to tracking improvements in the performance of HRDC's Grants and Contributions program administration, the Performance Tracking Group will also highlight key areas of risk and provide advice and support to HRDC managers on ways to mitigate risk.

Management believes that this Audit report, together with our action plans and department wide initiatives provides a comprehensive strategy and framework to reinforce program integrity throughout HRDC while improving our services to Canadians. To demonstrate our commitment and progress, we have included specific responses for each of the report's recommendations. Management is confident that this approach will contribute to clarity and focus in dealing with each of the recommendations, and serve as a useful benchmark against which to measure and achieve progress.

Program Management

1. We recommend that senior HRDC management ensure a common understanding among staff and stakeholders regarding the following fundamental issues:

- the fundamental differences between grants and contributions and their global objectives;
- the nature of the relationship between HRDC and recipients of contributions;
- the importance of good administrative practices; and
- the lapsing of G&C funds.

Management Response

The department has already undertaken a number of actions to raise awarness and understanding surrounding the issue:

- *Communications in July and September 1999 from the Deputy and Assistant Deputies;*
- *Establishing a National Grants and Contributions Working Group and Steering Committee in July 1999 and five national sub committees in October 1999;*
- *Conducting a national workshop on Program Integrity in July 1999 and the development and implementation of Departmental Action Plans;*
- *Hosting an Advisory Session with Academics of Public Administration on Program Development and Delivery on August 24, 1999;*

- *Obtaining ongoing feedback, validation of achievements, plans and commitments from key national bodies – Service Delivery Steering Committee, National Management Board, Human Resources Investment Committee;*
- *Launch of the Grants and Contributions Performance Tracking Group in September 1999;*
- *Delivering Legal Services BTV training sessions on contracting/contribution agreement management on November 17 and 23, 1999*

Sustained understanding and awareness during and beyond the 1999-2000 fiscal year will be achieved through:

- *Developing communications products, program tools and supporting strategies as well as training modules aimed at staff and partners/sponsors beginning in January, 2000;*

- *Developing and maintaining a Grants and Contributions website that will provide front line staff with a single window of reference to obtain procedures, guidelines, definitions, checklists, risk assessment information and tools, which will be available in January 2000;*

- *The Working Group's Policy Sub Committee, in cooperation with HRIB and FAS will determine what changes to Treasury Board Policy on lapsing of funds would help program management. This determination will begin in January 2000 with a business case presented to Treasury Board Secretariat in March 2000;*

- *Delivering a Grants and Contributions BTV session in January 2000.*

2. We recommend that HRIB, FAS and Systems develop tools to improve the reliability and flexibility of financial forecasts for G&C programs at the local, regional and national levels to prevent undue expenditure slippage while complying with TB policies on advance payments from previous year funds.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plan, the Tools and Training, and Systems Sub Committees will conduct an inventory and gap analysis of current financial forecasting tools beginning in December 1999. The Sub Committees, in cooperation with functional areas of responsibility, (HRIB, FAS and Systems) will develop tools and supporting training strategies and modules to ensure that staff have the proper resources and training to improve reliability and flexibility in financial forecasting, while complying with TB policies. The timeframe for the development of tools will be contingent upon the outcome of the inventory/gap analysis. The Systems Sub Committee has identified the Corporate Client Information Services project as a key corporate initiative that will contribute to the development of tools to improve the reliability and flexibility of financial forecasts. The Sub Committee is currently examining which aspects of this three year project can be immediately adapted to address the requirements of this recommendation. As of April 2000, the budget module of CMS will have the capacity to undertake transactions (commitment and expenditures), to maintain daily transaction information and to provide access to this information through the DSS module of CMS.

3. We recommend that FAS clarify departmental policy regarding the appropriate financial coding of contribution transactions and ensure that advances and expenses are coded as such.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plan, the Policy Sub Committee, in conjunction with FAS, will initiate a review of departmental policy on financial coding beginning in November 1999. The committee, in cooperation with functional areas of responsibility such as FAS Policy and Systems, will consider approaches to ensure that coding is consistently applied. This approach will clarify departmental policy and ensure its consistent application across program areas and regions. Financial coding will be verified and monitored on an ongoing basis through the Rejuvenation of the Post Audit Function project, which is currently being pilot tested and will be implemented in April 2000. Scheduled for launch in April 2000 and once fully operational in November 2000, the DSS module of CMS will have the capacity to record advances properly and reconcile expenses against advances.

4. We recommend that Financial Officers monitor G&C accounts for outstanding commitments and unsupported payments on a regular basis.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Working Group has held discussions with FAS on revitalizing its post audit function. FAS has initiated a national project, rejuvenating the Post Audit Function, which will verify payments and provide management with assurance regarding the validity of payments and systems integrity. As part of the initiative, Financial Services is working with FAS Policy and Systems, Accounting Operations and Regions to revise policy and develop tools to facilitate transaction sampling, review and reporting of errors for all expenditure transactions including Grants and Contributions Payments. This will be implemented by April 1 2000. This issue will also be examined by the Systems Sub Committee to consider relevant systems solutions that will enable program officers to access the necessary files/information to determine past and current sponsor obligations to HRDC and the Crown. Enhanced monitoring of G&C accounts will result from improvements made through the Corporate Client Information Services project.

5. We recommend that controls be put in place to ensure that the limitations set by Treasury Board[3] on:
   - advance of Program funds to sponsors; and,
   - payments made out of the previous fiscal year but covering expenses, which will be incurred in the new year.

   We further recommend that HRDC again approach the Treasury Board to amend their policies to better fit Programs needs.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plan, the Policy Sub Committee will hold discussions with HRIB and FAS beginning in January 2000 to examine the current controls and practices in place to ensure compliance with TB policies as well as the program implications of current policies. HRDC will also hold additional discussions with Treasury Board Secretariat as required based on this examination. From this examination, the appropriate modifications and, as required, new controls will be developed and implemented as they are approved. Such modifications will be supported by communications and staff training/awareness. The ongoing activities and reporting of the National Grants and Contributions Performance Tracking Group will provide Senior Management with information on improvements of compliance with current controls and policies, as well as any new ones that may be developed.

[3] TB Standard Policies for the Financial Administration of Grants and Contributions Projects, Section 4.5 allows for an advance of a maximum of one month from previous year.

6. We recommend that local, regional and national offices incorporate systematic risk management[4] into G&C strategic planning, as well as into day-to-day operational decisions on project selection, management and monitoring.

Management Response

This has been identified as a strategic and management priority through HRDC executive performance commitments and HRIB's Integrated Business Planning Process. Local, regional and national offices will be required to report on this through the business planning process for which Directors General and Regional Executive Heads will be held accountable for the results. HRDC has secured funding from the Treasury Board's Comptrollership Innovations Fund, which will accelerate the development of integrated processes for assessing and managing risks on an ongoing basis. Risk analysis tools and processes will be developed and implemented by April 1, 2000. The Tools and Training Sub Committee will ensure that the tool kits are developed in cooperation with other training initiatives. The Supporting People Sub Committee will assess the level of competencies that are required in local, regional and national offices to ensure systematic risk assessment can be effectively incorporated. The ongoing activities and regular reporting of the Grants and Contributions Performance Tracking Group will contribute to improving risk management tools used by HRDC managers and staff, highlighting key areas of risk and providing advice and guidance on mitigating risk. Risk assessment information will also be available on the Grants and Contributions Website. From the Advisory Session held on August 24,1999, management is currently studying recommendations that could involve the community in project selection and monitoring of high risk projects and identifying up front what percentage of funds may be dedicated to such projects.

[4] During 1999-200 and 2000-2001, HRDC will be receiving $825,000 from the Modernization of Comptrollership Innovations Fund to assist in this across all HRDC business lines.

7. We recommend that HRIB and Regional Offices review required competencies and current levels of training of staff, and take appropriate action to ensure that staff have the tools to cope with the demands of administering increasingly complex G&C programs.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Supporting People Sub Committee is developing a Program Management Resource Model, which will include an examination and review of issues of staff levels and competencies. In cooperation with the Tools and Training Sub Committee, the sub-committee will also review tools and training throughout program areas and regions. This assessment will be conducted in relation to HRDC's current Service Delivery Model, the current activities of the Service Delivery Sub Committee on Human Resources, the Human Resources Branch, regions and program delivery areas. An Inventory and Gap analysis will be undertaken beginning in December 1999, and once completed, the appropriate tools will be developed and posted on the Grants and Contributions Website. Training will be implemented beginning in April 2000.

Re Selection and approval

8. We recommend that a standard, easy-to-complete application form with associated checklist be provided to prospective sponsors for each contribution program that will cover at least the following:
   - expected results and/or output;
   - budget proposal/cash flow forecast;
   - description of activities; and
   - number and characteristics of targeted participants.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Tools and Training Sub Committee, is developing a combined communications and training initiative targeted at staff and sponsors. These communications products will involve the development of brochures and checklists that communicate clearly and accurately both sponsor and departmental obligations. As well, training will be provided to staff on approaches on informing sponsors and responding to their inquiries. Development of these products will begin in January 2000.

9. We recommend that:
   - a transparent selection process involving at least two persons be used for new contribution agreements or their renewal; and
   - a short written rationale for recommending or rejecting a new project or the renewal of an existing project be signed by the officers who participated in the selection process.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plans, memoranda from the Deputy and Assistant Deputy Ministers have been circulated throughout the department advising staff on the importance and principles of good file management throughout the entire project management cycle and requesting immediate action on these issues. How best to ensure transparent selection processes, along with a documented rationale for recommending and approving projects, will be examined as part of the Tools and Training Sub Committee activities beginning in January 2000. Modifications to existing training programs began in October. Requirements for new training for management on program administration is currently being studied for which a new course (if required) would be developed for delivery in the new fiscal year. Complementing the department's regular monitoring and audit activities, the National Grants and Contributions Performance Tracking Group will provide Senior Management with information on improvements in the selection processes for grants and contributions projects.

10. We recommend (in conjunction with recommendation 20) that approval procedures be modified to ensure prospective sponsors are checked for:
    - outstanding debts to HRDC; and
    - current and past projects with HRDC locally, regionally and nationally (the Decision Support System being developed will allow reliable checks).

Management Response

As part of the Corporate Management System, the Decision Support System is being pilot tested, which will allow for reliable checks. This system will be operational by November 2000. As part of HRDC's Action Plans, the Systems Sub Committee will report on progress with respect to this progress to the Steering Committee. Verifying sponsor history is also a key focus of the Grants and Contributions Systems Sub Committee as it will report to the Steering Committee on 2 multi year corporate systems projects – Corporate Client Information Services and Integrated Employment System – each of which are scheduled to begin in January/February 2000.

11. We recommend that measures be taken to ensure that HRDC fulfills its obligations under the Canadian Environment Assessment (CEA) Act.

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Tools and Training Sub Committee is developing a combined communications and training initiative targeted at staff to ensure that they meet the requirements of the Canadian Environmental Assessment Act in the project selection and approval phase. Tools such as project selection and approval checklists will be developed beginning in January 2000 and implemented in association with other training initiatives commencing in February 2000. Project selection and approval checklists will be maintained on HRDC's Grants and Contributions Website which will be developed beginning in December 1999 and is scheduled for launch in January 2000. Use of project selection and approval checklists by staff will be monitored through the National Grants and Contributions Performance Tracking Group's regular reporting on improvements in administration to HRDC's National Management Board.

Re Contracting

12. We recommend that a single generic contract form with appropriate standard clauses and "appendices" mirroring the standard application form be developed and used for all contribution programs other than international contributions.

Management Response

Management has identified this as a training priority for which Legal Services has developed an interactive training and learning strategy which will cover the effective and appropriate use of template agreements including the use of checklists, clauses and appendices. This first training sessions have already been delivered through BTV sessions on November 17 and 23 1999. These checklists will be maintained as a reference and training guide on HRDC's Grants and Contributions Website, which is scheduled for launch in January 2000. The Tools and Training Sub Committee will ensure this training becomes a standard part of the project officer-training course in cooperation with the Learning Development Unit of Labour Market programs in HRIB.

13. We recommend that FAS, HRIB and regions review current communication and management practices to ensure that staff is aware of and respect delegated authority levels.
    - particular attention should be paid to the requirement that any proposed increase in the funding of a project leading to a contribution agreement that in total exceeded an individual's delegated approval limit is to be approved by the appropriate higher authority.

Management Response

The delegated authorities for HRIB Grants and Contributions programs are available through two corporate intranet sites managed by FAS. As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Tools and Training Sub Committee in cooperation with FAS, will review communications practices to ensure that staff are aware of the location and availability of delegated authorities information. Respect and adherence to delegated authority levels will be monitored as part of the performance improvement information collected and reported by the National Grants and Contributions Performance Tracking Group.

Re Overseeing Projects

14. We recommend that HRIB develop improved coordination mechanisms across its program areas to address questions such as the extent to which:
    - common procedures, guidelines, risk assessment tools, and forms can be used across the breadth of grant and contribution programs to reduce program specific knowledge requirements for regional/local program officers; and
    - common core training and training materials for all HRIB programs can reduce the burden on regional/local program officers.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plan, the Tools and Training Sub Committee is examining the training and tools requirements that will enable HRIB to develop, in cooperation with other areas of functional responsibility, common procedures and training approaches across regional and program areas. This examination will include consideration of developing standardized forms and supporting training for their use. As part of its approach to provide staff with a single window of reference to obtain procedures, guidelines, checklists, risk assessment information and tools, HRIB/Corporate Initiatives will develop, promote and maintain a Grants and Contributions Management website. Preliminary site design, planning, architecture and content development will begin in December 1999 and a launch scheduled for January 2000.

HRDC has secured funding from the Treasury Board's Comptrollership Innovations Fund to develop risk analysis tools and processes. These will be developed for use by all program areas and regions by April 1, 2000. Management is also examining the recommendations made by the Services/Operations Working Groups. Data and information on risks will be accumulated by the Grants and Contributions Performance Tracking Group, which will improve HRDC's ability to update risk management tools used by managers and staff. The work of the Group will also highlight key areas of risk requiring further management attention.

15. We recommend that HRIB and Regional Offices investigate how best to address the need for an appropriate segregation of duties in the management of project dossiers, especially in small Responsibility Centers.

Management Response

Segregation of duties in the management of project dossiers will be examined as part of the development of a Program Management Resource Model by the Supporting People Sub Committee. This will ensure that program officers with the appropriate levels, tools and competencies are assigned the appropriate scope and responsibility for the management of project dossiers. Development of this model will begin in January 2000 and be reinforced by other training initiatives associated with Departmental Grants and Contributions Action Plans. Compliance with decisions made and policies and models developed with respect to segregation of duties in the management of project dossiers will be assessed and reported on by the National Grants and Contributions Performance Tracking Group. The first of the Group's quarterly reports to HRDC's National Management Board is scheduled for January 2000.

16. We recommend that the nature, purpose, extent and expected output of project monitoring be reviewed and clearly defined.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Tools and Training Sub Committee is examining how the nature and purpose of project monitoring can be best defined, communicated and reinforced across program and regional areas. A key message will be that ongoing financial and project monitoring performed by project officers remains a critical activity in the administration of grants and contributions programs. The Post Audit Function and the newly created Performance Tracking Group have been instituted as key complementary activities for this work and will not function as substitutions for ongoing financial and project monitoring. Assessments of current information and training materials and initiatives will begin in November 1999 with modified and new strategies being developed in January-March 2000, and implemented in September 2000. Information that explains and defines the nature, purpose, extent

and expected outcomes of project monitoring will be maintained on HRDC's Grants and Contributions Website. The adequacy of project monitoring will be a focus of project assessments conducted by the National Grants and Contributions Performance Tracking Group. The Group's quarterly reports to HRDC's National Management Board will reinforce and define project monitoring in a corporate context and ensure that the nature, purpose and output of project monitoring remains a fundamental focus in the ongoing administration of HRDC's grants and contributions programs.

17. Consideration should be given to creating monitoring teams at NHQ and in regions that combine financial and program expertise to deal with complex or sensitive projects that cannot be dealt with through the regular monitoring activities referred to in Section 16.

Management Response

Consideration of creating monitoring teams at NHQ and in the regions that combine financial and program expertise will be examined as part of the development of the Program Management Resource Model by the Supporting People Sub Committee. Creation of monitoring teams will also be examined by the Tools and Training Sub Committee to determine the extent and nature of training required to combine this expertise in monitoring teams. This will ensure that program officers with the appropriate authority levels, tools, competencies and expertise are able to monitor complex or sensitive projects. Development of the model will begin in January 2000.

18. We recommend that HRIB and Regional Offices investigate how best to ensure that:
    - project monitoring is based in part on impartial risk assessment (rather than just at the discretion of the responsible project officer) and in part on random selection to ensure that any project has a chance to be selected; and
    - some of the monitoring visits are conducted by an employee who was not directly involved in the approval or the management of the project, at the discretion of the responsible program manager.

Management Response

In addition to its activities in Recommendation 16, the Tools and Training and Supporting People Sub Committees, will investigate how project monitoring can be based on impartial risk assessment and how some monitoring is carried out by staff not directly involved in the project approval or management. These groups will examine current policies and training pertaining to project monitoring. The degree to which project monitoring can be shown to be based on impartial risk assessment and undertaken by employees not involved in project approval or management will be assessed by the National Grants and Contributions Performance Tracking Group. FAS, through its Rejuvenation of the Post Audit Function project will address the use of impartial risk assessment and random

selection in establishing samples for auditing. The methodology developed can also be shared and utilized, in part, for project monitoring. Management will also ensure that processes to determine whether and when a project is monitored is based on impartial risk assessment and that these processes are designed to ensure that all projects have a probability of being monitored. As a result of the complementary work of the Post Audit Function and the National Grants and Contributions Performance Tracking Group, all HRDC projects will be subject to the possibility of some level of independent review regardless of risk or value.

19. We recommend that HRDC consider creating a quality control mechanism to measure progress in the way G&C programs are administered and to provide assistance in identifying on-going risks.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plan, HRDC's Internal Audit Bureau has already established a National Grants and Contributions Performance Tracking Group. The Group will report to HRDC's National Management Board on a quarterly basis, advising management on trends, issues, progress and developments regarding the management of Grants and Contributions Programs throughout the department. Through regular reporting on improvements in the administration of Grants and Contribution programs, this permanent group will provide ongoing assurance that HRDC's grants and contributions funds are being managed and expended prudently and in accordance with program terms and conditions. The Performance Tracking Group will also highlight key areas of risk requiring the attention of HRDC management and staff.

20. We recommend that FAS, HRIB and Systems determine priorities for improving the availability of timely, reliable performance information, both financial and non-financial, for managers of contribution programs. Some possibilities include better:
    - information exchange between corporate information systems;
    - information on prospect sponsors (possibly through access to new features in the DSS module of CMS);
    - information on the financial status of individual projects; and
    - information on the financial status of an office's portfolio of projects (e.g. level of total advances).

Management Response

As part of its Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Systems Sub Committee the Sub Committee has identified two multi –year corporate systems projects - Corporate Client Information Service and Integrated Employment Systems as the primary initiatives through which to improve the availability of timely, reliable performance information to officers. The Sub Committee is examining key elements and aspects of these projects to immediately address the requirements of this recommendation with work on these projects scheduled to begin in January/February 2000. The DSS module of CMS which is currently being pilot tested and will be launched in April 2000; subsequent modifications to the module will render it fully operational by November 2000. The Sub Committee will report to the Steering Committee on progress and suitability for this project to address this recommendation. Management is giving additional consideration to developing mechanisms that will enable secure reporting of sensitive files and cases that cover instances where there is an ongoing investigation by either departmental or external agency personnel for occurrences of fraud, or substantial overpayments. An examination will also be undertaken with respect to listing Grants and Contributions on a website with a brief project description. This would contribute to both transparency and enhanced monitoring.

Re Disbursements

21. We recommend that:
    - contractual obligations for the sponsor to maintain and to produce on request appropriate documentation to provide supporting evidence for claims (such as invoices, payrolls, returned cheques…etc), and the consequences of failing to do so be spelled out more clearly in Agreements; and
    - disbursement policies and agreement wording be modified to require sponsors to submit copies of such evidence with their current claim, at least periodically.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plan, the Tools and Training Sub Committee is examining approaches to informing sponsors of their

obligations. This approach will involve the examination of strategies that will inform sponsors who are in receipt of grants and contributions funds of their legal responsibilities. This approach and examination will incorporate communications/awareness, training and legal considerations that will result in the development of communications products aimed at sponsors. These products will ensure that sponsor obligations are communicated in a clear, accurate and consistent manner. Development of these communications products will begin in January 2000.

22. We recommend that HRIB develop a policy regarding when to require sponsors to engage independent third parties to audit their expenditures and possibly other obligations.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plan, the Policy Sub Committee has identified this as an issue that encompasses policy and legal review/development, communications/awareness, and training. HRIB, in cooperation with the Policy Sub Committee will develop a policy in consultation with legal services, program areas, regions and FAS. Upon completion, communications products that promote the policy to staff, advise sponsors of their contractual obligations in a clear, accurate and consistent manner will be developed. Staff will be advised and trained on administering the new policy and explaining it to sponsors. Work on the policy, supporting communications products and training activities will begin in January 2000. Compliance with any new policy (ies) requiring sponsors to engage third parties to audit their expenditures will be assessed and reported on by the National Grants and Contributions Performance Tracking Group.

Re Financial integrity[5]

23. We recommend quick removal of duplicate, unnecessary and expired access privileges to the HRDC financial system.

Management Response

In addition to IAB's follow up in October 1999, a plan that limits access privileges will be developed by the Grants and Contributions Sub Committee in December 1999 and communicated to program and regional staff immediately. The Systems Sub Committee met with HRDC IT Security on December 1, 1999 and will consult with them on an ongoing basis in the development of a plan and strategy to update access privileges to HRDC's financial systems. Progress on this will be presented to the Steering Committee on December 16, 1999.

24. We recommend that FAS, Systems and Regional Offices jointly review the current access control procedures and practices with the goals of ensuring that:
    - access is limited to the appropriate individuals. This requires, among other things, the timely revocation of access privileges for staff who change duties or leave the department;
    - a consistent approach is used for the entry of user names;
    - form ED72, containing the list of access privileges to the financial system, be simplified and properly explained to staff; and
    - "privileged access" (JP/KP) in EasyLock, which permits the creation of new privileges for individuals or allows changes to existing access, be strictly restricted to security officers who need this access at that time to perform their functions; and that a list of these persons be kept up-to-date and controlled nationally.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Systems Sub Committee, in cooperation with IT Security has initiated a review of control procedures which is scheduled for completion in December 1999. Upon this review, the sub committee will develop recommendations for revised control procedures and practices in January 2000. The Systems Sub Committee has also initiated discussions with HRDC IT Security to include revised control/access procedures as part of a broader IT security awareness campaign, which is planned for the new fiscal year.

[5] The Internal Audit Bureau has completed a Review of IT Security (ref. Project 99-442) which raised similar concerns to this report. In generating action plans to respond to recommendation 24 in particular, the results of that IT audit, which went beyond looking at the financial system, should be taken into account.

25. We recommend that consideration be given to providing information on access privileges to the appropriate officers through easy-to-use databases, such as the DSS module of CMS.

Management Response

As part of the Departmental Grants and Contributions Action Plans, the Systems Sub Committee will report to the Steering Committee on progress regarding the DSS module of CMS. Upon completion of pilot testing, the DSS module of CMS will be launch in April 2000 and Subsequent modification will render it fully operational in November 2000. The Systems Sub Committee will also examine the potential of asking IAB to monitor access privileges.

APPENDIX A

Audit Universe

Directorates	NFLD	NS	PEI	NB	QUE	ONT	MAN	SASK	ALB	BC	NHQ	TOTAL
Labour Market Directorate												
Local Labour Market Partnerships	2	2	1	2		1	2	1				11
Transitional Job Funds	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		20
Opportunities Funds	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2		18
Targeted Wage Subsidies	2	2	2			2				2		10
Self Employment Assistance		2	2			1				2		7
Job Creation Partnerships	2	1	2			2				2		9
Enhanced Feepayers		2								1		3
Employment Assistance Services*	2	2	2			1				2		9
National Labour Market Innovations Program		2				1				1		4
Social Development Directorate												
Child Care Visions											25	25
Social Development Partnerships Program											25	25
Learning and Literacy												
Academic Mobility Program											15	15
Learning Initiatives Fund											8	8
Office of Learning Technology (6 programs)											40	40
Literacy (5 programs)											73	73
Human Resources Partnerships												
Human Resources Partnerships (6 programs)											44	44
Youth Employment Initiatives												
Youth Service Canada		1		1	2	8		1	1	1		15
Youth Internship Program-New Business	1	1		1	2	8	2		1	2		18
Youth Information		1			11	3						15
Youth Internship-International				3	3	5			1	2		14
Partners Promoting Summer Employment			2		2	4	2	1	4			15
Summer Career Placement		2	2		2	1		2	2	2		13
Aboriginal Relations Office												
Regional Bilateral Agreement											15	15
Urban Aboriginal Employment Initiative											2	2
Congress of Aboriginal Peoples											4	4
First Nations and Inuit Child Care											15	15
Labour												
Labour Market Partnerships Programs											12	12
Total	13	22	17	11	25	40	10	9	13	21	278	459

** The title "Employment Assist. for People With Disabilities" has been corrected to "Employment Assistance Services". (March 20th, 2000)*

APPENDIX B-1

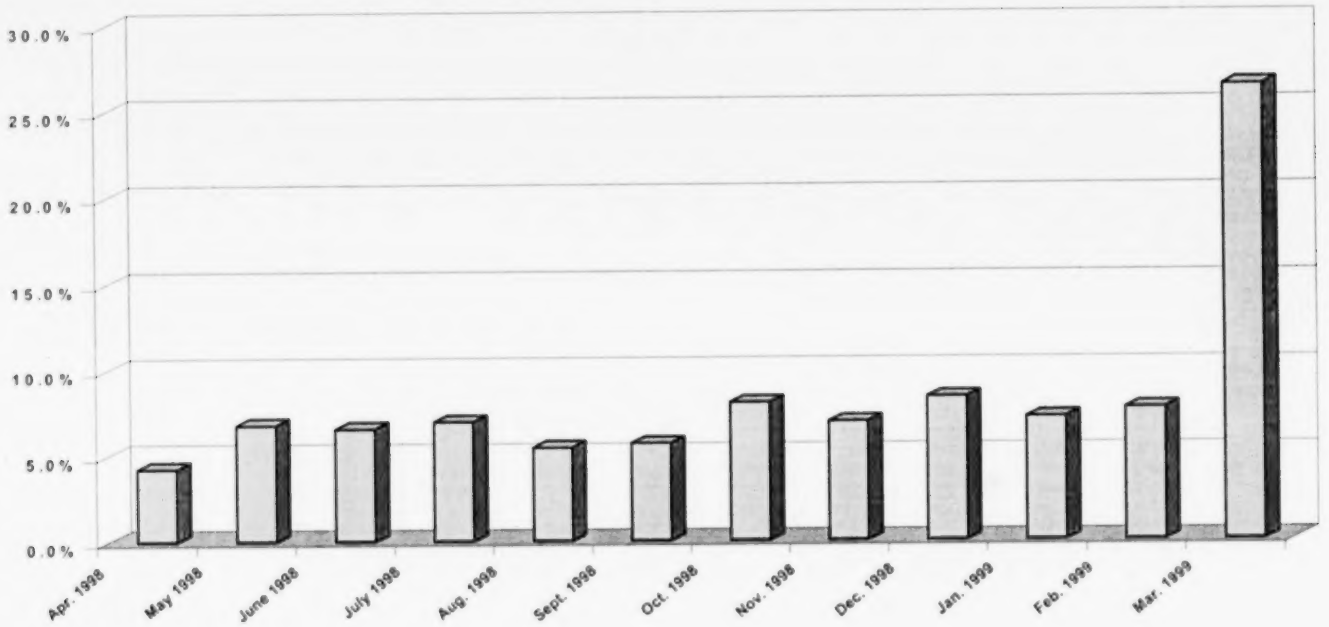
Audit Universe Contribution Expenditures for Fiscal Year 1998-99

Amount Ytd Expend	Youth Employment	Learning and Literacy	Labour Market	Human Resources Partnerships	Aboriginal Relations	Social Development	Labour	Total
1998/Apr	3,281,054.00	297,548.75	3,536,582.10	3,376,356.75	31,113,033.00	225,223.00	-	41,829,797.60
1998/May	15,175,504.00	122,127.95	8,703,966.26	2,904,259.13	39,979,920.50	138,558.00	-	67,024,335.84
1998/Jun	38,072,856.76	200,433.38	11,847,184.32	2,621,388.41	11,223,762.36	803,006.00	45,000.00	64,813,631.23
1998/Jul	19,450,217.08	1,502,329.67	15,613,585.53	3,799,320.36	27,535,936.09	817,237.00	21,500.00	68,740,125.73
1998/Aug	13,216,077.94	4,240,438.26	12,293,177.46	3,149,909.89	19,784,365.35	1,010,911.00	28,325.00	53,723,204.90
1998/Sep	30,116,738.60	399,461.11	13,485,643.02	2,854,712.75	8,808,921.50	367,224.00	21,843.72	56,054,544.70
1998/Oct	29,729,276.18	1,191,373.97	19,924,963.58	4,977,907.28	22,409,095.21	1,246,045.00	26,200.00	79,504,861.22
1998/Nov	19,247,099.57	1,340,279.37	24,057,921.24	2,094,988.81	19,342,095.68	2,117,189.00	95,835.29	68,295,408.96
1998/Dec	17,189,446.84	435,912.07	26,562,279.61	4,463,516.47	34,827,015.17	(958,246.00)	37,925.00	82,557,849.16
1999/Jan	13,871,961.13	1,048,272.63	31,894,264.17	5,423,907.69	17,672,703.00	1,023,576.00	89,500.00	71,024,184.62
1999/Feb	18,035,900.40	1,403,973.98	38,098,092.88	7,030,734.40	9,552,115.97	834,432.00	1,051,269.48	76,006,519.11
1999/Mar	59,442,868.53	11,596,717.85	126,868,993.19	14,826,110.91	39,833,555.85	7,397,948.00	924,411.52	260,890,605.85
1998/99	**276,829,001.03**	**23,778,868.99**	**332,886,653.36**	**57,523,112.85**	**282,082,519.68**	**15,023,103.00**	**2,341,810.01**	**990,465,068.92**

Note: March numbers include all expenditures and adjustments for March (P.12), April (P.13), May (P.14) and June (P.15) in fiscal year 1998-99.

APPENDIX B-2

Contribution Expenditures by Percentage and Month for 1998



APPENDIX C

General Description of Programs

LABOUR MARKET

The Labour Market Directorate designs labour market initiatives accountability policy, evaluation and follow-up requirements; assists regional and local offices with the implementation of Employment Benefits and Support Measures which include Targeted Wage Subsidies, Self Employment, Job Creation Partnerships, Skills Development, Employment Assistance Services, Labour Market Partnerships, Research and Innovation as well as co-ordinating the delivery of the Canada Jobs Fund, the Opportunities Fund and the Foreign Worker and Fishery Restructuring and Adjustment* (FRA) measures; designs and develops various information products, maintains the Labour Market Information system and co-ordinates the operations of the Labour Exchange ; and, supports the work of the department's Information Champions.

* **It was agreed to review Fishery Restructuring and Adjustment (FRA) at a later date because it had not been active long enough.**

SOCIAL DEVELOPMENT

The Social Development Directorate provides social development program policy focus in three core horizontal priorities (disability, children, and the voluntary sector) and in three transitional priorities (social union, community capacity building, and sunsetting cost-shared programs through an array of initiatives and programs including cost-shared programs with the provinces/territories, and monitoring and compliance under the Canada Health and Social Transfer. Programs managed by the Social Development Directorate include Social Development Partnerships and Child Care Visions.

LEARNING & LITERACY

The Learning & Literacy Directorate plays a key role in the development and implementation of a broad range of federal learning-related policies and programs aimed at increasing awareness of the social and economic benefits of learning throughout one's life, universal access across the lifecycle and the development of individual and community capacity for learning. Some programs include the National Literacy Secretariat, the Office of Learning Technologies and the International Academic Mobility in Higher Education Program.

HUMAN RESOURCES PARTNERSHIPS

The Human Resources Partnerships (HRP) Directorate contributes to several of HRDC's priorities, including Partnerships, Learning, Information, Mobility and Youth. HRP helps the private sector, primarily the Sector Councils, to work with the education and training community to make the learning system more responsive to industry. HRP also works with Councils and broad-based partnerships to develop information products to help individuals make choices around careers and training. Sectoral Partnership Initiatives, Canada Labour Force Development Board, Youth Internship Science and Technology, Sectoral Youth Internships and Human Resources Partnerships Initiatives are programs managed by the HRP Directorate.

YOUTH EMPLOYMENT

Under Canada's Youth Employment Strategy, Youth Employment Directorate provides work experience, career and labour market information and access to learning opportunities to young Canadians to enable them to get the skills, knowledge and information they need to prepare for and participate in the world of work. Some programs include: Youth Internship Canada, Youth Information Initiative, Youth Services Canada and Student Summer Job Action.

ABORIGINAL RELATIONS

The Aboriginal Relations Office (ARO) oversees the implementation of HRDC's five-year Aboriginal Human Resource Development Strategy, which addresses the concerns of Aboriginal peoples and is characterised by comprehensive agreements. The various components of ARO include labour market, capacity building, child care, youth, persons with disabilities, with a specific urban/off-reserve component.

LABOUR PROGRAM (HRDC)

The Labour Program of HRDC promotes a fair, safe, healthy, stable, cooperative and productive work environment that contributes to the social and economic well-being of all Canadians. The Labour-Management Partnership Program (LMPP) provides funding and advice for pilot or demonstration projects that promote innovative labour-management solutions to critical workplace and labour relations issues. The Occupational Safety and Health Section encourages workers and managers to accept shared responsibility for workplace safety and health. The National Administrative Office is responsible for implementing the North American Agreement on Labour Cooperation.

Human Resources Development Canada
Internal Audit Bureau

Développement des ressources humaines Canada
Bureau de vérification interne

RAPPORT FINAL

Examen de l'intégrité des programmes
Subventions et contributions

Projet : 429/98

Équipe de projet

Directeur général :	*J.K. Martin*
Directeur de vérification :	*G. Duclos*
Vérificateurs :	*P. Albert*
	S. Auguste
	A. Chan-Kouan
	D. Collins
	N. Farley
	M. Larose
	G. Morin
	J. Oligny
	B. Sliter

AUTORISATION: **Copie originale signée par:**

DIRECTEUR: *Gilles Duclos*

DIRECTEUR GÉNÉRAL: *James K. Martin*

Janvier 2000

TABLE DES MATIÈRES

1.0 SOMMAIRE 1

2.0 INTRODUCTION 3

3.0 OBJECTIFS DE L'EXAMEN 5

4.0 PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE 6

5.0 CONSTATATIONS 7

6.0 RECOMMANDATIONS 12

ANNEXES

ANNEXE A – Univers de la vérification

ANNEXE B1 – Dépenses de contribution de l'univers de la vérification pour l'année financière 1998-1999

ANNEXE B2 – Ventilation des dépenses de contribution mensuelles pour 1998

ANNEXE C – Description générale des programmes

1.0 SOMMAIRE

Cet examen a été réalisé entre les mois de janvier et d'août 1999 et s'applique à tous les programmes de subventions et de contributions (S&C) offerts par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), à l'exception de celui de l'adaptation et de la restructuration des pêches (ARP) qui sera abordé ultérieurement.

Cet examen s'appuie sur l'analyse des dossiers de 73 accords de subvention et de 386 accords de contribution choisis au hasard à l'intérieur de sept programmes, 63 visites à des promoteurs des dix régions, l'analyse de données ministérielles et l'évaluation des risques financiers. L'analyse des dossiers considérait les quatre étapes fondamentales de la prestation de programmes de S&C : sélection et approbation, passation de marché[1], supervision et décaissement.

Il est nécessaire d'améliorer la gestion générale des programmes de subventions et de contributions de DRHC en matière de sélection et d'approbation, de passation de marché, de supervision de projet, de contrôle et de paiements. Il faut accroître le respect des politiques du Conseil du Trésor en ce qui à trait au paiement d'avances et au report et accentuer certains aspects des contrôles financiers. La réponse de la direction incluse dans ce rapport aborde ces questions en détails.

Nous avons identifié des problèmes dans les secteurs suivants. Des détails seront donnés dans le corps du rapport.

Sélection et approbation

C'est la première et peut-être la plus importante étape d'une bonne gestion de programme puisqu'un problème ou une omission à ce niveau aura probablement une incidence sur tout le projet.

- Nous avons identifié de nombreux problèmes concernant des documents manquants ou incomplets et l'omission d'exercer certaines activités de consultation ou de vérification.

Passation de marché

Il est essentiel d'avoir des accords clairs et complets afin que les deux parties puissent exercer leurs droits et responsabilités à bon escient. Ces accords sont le fondement des contrôles financiers et opérationnels efficaces.

[1] Tout au long de ce rapport, la passation de marché fera référence à toute participation à un accord formel passé auprès d'un promoteur ou d'un client.

- On doit resserrer le processus de passation de marché afin d'améliorer la qualité des accords de contribution.

Supervision de projets

Les projets de contribution sont souvent complexes et mettent généralement en jeu d'importantes sommes d'argent. Une supervision administrative et un contrôle de projet efficace sont importants à toutes les étapes d'un projet de contribution.

- Un plus grand et un meilleur contrôle des projets serait bénéfique aux programmes ;
- Une plus grande supervision de la part de leurs supérieurs serait bénéfique aux agents de programme de DRHC.

Décaissements

Les promoteurs et les clients réclament plusieurs milliards de dollars annuellement. Il faut exercer un contrôle financier efficace sur tous les décaissements de S&C.

- Il est possible d'améliorer l'efficacité des contrôles.

Avances et dépenses en fin d'exercice financier

Les politiques du Conseil du Trésor et du ministère limitent l'émission de paiements d'avance aux promoteurs et de report d'une année financière à l'autre.

- Nous avons identifié des cas de non-conformité.

Droits d'accès aux systèmes financiers

Il faut limiter l'accès aux fonds de S&C aux employés à qui il est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Une séparation appropriée des tâches est un élément essentiel d'un contrôle financier efficace et d'une bonne gestion des risques.

- Cet examen a révélé de nombreux problèmes liés à la sécurité.

Ce rapport présente des recommandations touchant tous les aspects de la prestation de programmes de S&C et de l'intégrité financière. Elles demanderont la participation de la Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines (DGIRH), du Travail, des Services des ressources humaines (SRH), des Finances, des Systèmes et de la Sécurité.

La réponse de la direction à ces observations et à ces recommandations se trouve dans ce document. Cette réponse aborde tous les problèmes identifiés lors de l'examen.

2.0 INTRODUCTION

But de l'examen des programmes de subventions et de contributions

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) s'engage à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité. *Le développement humain : un engagement – L'orientation de DRHC* décrit l'approche prise par le ministère afin d'atteindre ce vaste objectif. Cette vision engage notamment le ministère à :

- donner aux Canadiennes et aux Canadiens les moyens de gérer les transitions qui jalonnent leur vie en les incitant, entre autres, à devenir autonomes, à investir dans eux-mêmes et à miser sur une plus grande polyvalence ;
- mettre l'accent sur les mesures préventives, notamment l'apprentissage continu et une meilleure connaissance de l'information sur le marché de l'emploi, l'économie et les conditions sociales ;
- mettre en valeur le potentiel des collectivités – que se soient des collectivités locales ou des collectivités de personnes qui ont des besoins spéciaux – afin que les Canadiennes et les Canadiens puissent aider leurs concitoyens et s'aider eux-mêmes.

Les programmes de subventions et de contributions (S&C) sont un élément nécessaire de la gamme d'outils que le ministère utilise afin de réaliser sa mission et sa vision. De bonnes pratiques de gestion et une approche moderne de l'administration des programmes sont essentielles afin que le ministère offre avec succès des services aux Canadiennes et aux Canadiens. Cet examen des programmes de subventions et de contributions vise à aider le ministère à cet égard.

Un nouveau contexte pour la gestion des programmes

L'examen de tous les programmes du gouvernement fédéral, en 1994-1995, a entraîné d'importants changements de la plupart des programmes de DRHC, une réduction substantielle des effectifs de ce ministère, ainsi que la mise en œuvre de nouveaux modes de prestation de services. La Loi sur l'assurance-emploi de 1996 a donné lieu à la négociation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux d'ententes sur le développement du marché du travail.

Ces changements ont considérablement modifié le contexte de gestion de tous les programmes de subventions et de contributions du ministère, mais plus particulièrement des programmes de subventions et de contributions de l'investissement dans les ressources humaines.

Alors que l'Administration centrale (AC), les régions et les bureaux locaux devaient relever le défi de s'adapter à cette nouvelle situation et d'élaborer les nouvelles approches nécessaires à l'administration des programmes de subventions et de contributions, la réduction des effectifs entraînait la perte énorme des employés expérimentés ayant quitté suite aux incitatifs de réaménagement des effectifs mis en place par le Conseil du Trésor.

La participation des gouvernements provinciaux et territoriaux à la planification et à l'administration des programmes, ainsi que la mise en place de nouveaux genres de programmes, ont rendu l'administration et la prestation des programmes plus difficiles. Ces partenariats ont tout de même amélioré la prestation des programmes en accroissant la compréhension de divers auditoires tout en apportant aux projets une plus grande spécialisation, un point de vue plus large et une plus grande flexibilité.

Le plan de vérification de 1998-1999 comprenait une série de projets examinant la gestion et les contrôles financiers de base de tous les principaux secteurs de programmes de DRHC. Conscients des risques créés par la complexité accrue de la prestation de programmes, les changements de l'environnement et l'incidence de la diminution des ressources, les gestionnaires de DRHC ont demandé à ce qu'une plus haute priorité soit accordée à l'examen des programmes de subventions et de contributions.

Programmes de subventions et de contributions

La majorité des dépenses de DRHC en matière de subventions et de contributions sont engagées dans les programmes[2] de la Direction générale du travail et des directions de la Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines qui suivent (voir annexe A) :

- Marché du travail
- Développement social
- Apprentissage et alphabétisation
- Partenariats en ressources humaines
- Emploi jeunesse
- Relations avec les autochtones

L'annexe C comprend une brève description générale de ces programmes.

[2] Il a été convenu que nous examinerons le programme d'Adaptation et la restructuration des pêches (ARP) à une date ultérieure puisqu'il n'avait pas été en vigueur depuis assez longtemps.

3.0 OBJECTIFS DE L'EXAMEN

Les objectifs de cet examen consistaient à évaluer la gestion et la prestation des programmes de subventions et de contributions de DRHC et à faire des recommandations pratiques, axées sur les résultats aux gestionnaires et aux employés sur les moyens d'améliorer la gestion des projets, de réduire les risques et d'élaborer un meilleur cadre de responsabilité.

Pour atteindre cet objectif, l'examen a abordé les questions suivantes :

a) les subventions et les contributions sont-elles allouées et utilisées aux fins prévues conformément aux objectifs, aux politiques, aux règles et aux procédures en vigueur tout en tenant compte des principes de responsabilité, d'efficacité, d'efficience et d'économie ;

b) les fonds de subventions et de contributions sont-ils suffisamment à l'abri des erreurs, des détournements, d'une mauvaise utilisation et des abus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de DRHC. Le cas échéant, l'examen fournit une estimation de l'importance des pertes.

L'information présentée dans ce rapport pourra servir de référence afin de mesurer les améliorations futures des programmes de subventions et de contributions.

4.0 PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE

L'approche de l'examen comprenait quatre parties étroitement reliées :

Examen de dossiers

- Au total, 73 accords de subvention et 386 accords de contribution choisis de façon aléatoire à l'intérieur de sept programmes ont été examinés entre janvier et août 1999. L'annexe A présente la ventilation de ces accords par programme et région.

- L'examen des accords de contribution se concentrait sur ces quatre étapes clés : sélection et approbation du projet, passation de marché, surveillance et décaissements. Pour les dossiers de subventions, on examinait la sélection et l'approbation des projets.

Visites sur place

- Des visites sur place complétaient l'information recueillie lors de l'examen des dossiers de contribution. Un sous-échantillon représentatif mais non aléatoire de 63 accords a été prélevé parmi les dossiers examinés et on a visité les promoteurs ou communiqué avec eux. Au moins une semaine de préavis était donnée aux promoteurs avant la visite. On a aussi visité des agents de projet et des gestionnaires de programme de l'AC et de quatre régions.

Examen des données

- Les données examinées ont été téléchargées de la base de données financière du ministère et touchaient tous les programmes de subventions et de contributions. Les données ont été analysées à l'aide du Système d'aide à la décision (SAD), un nouveau sous-système du Système de gestion ministériel (SGM), afin d'examiner la structure des dépenses de chaque programme. Les données de certains accords de contribution spécifiques ont aussi été examinées afin de compléter les résultats des visites sur place.

Examen de l'intégrité financière

- Cette partie de l'examen été réalisée en faisant participer des agents de programme des régions et de l'Administration centrale à des sessions avec animation sur l'évaluation du risque et en analysant les droits d'accès aux comptes financiers des S&C.

5.0 CONSTATATIONS

Les principales constatations des quatre parties de cet examen suivent. Les dossiers étudiés se rapportent à la période précédent le mois de juin 1999. Les constatations qui suivent sont classées selon l'étape du processus d'approbation et de gestion de projets auxquelles elles se rapportent.

Comme l'indique la réponse de la direction ci-jointe, DRHC travaille déjà à l'amélioration de l'administration des programmes de subventions et de contributions en réponse aux constatations de cet examen.

Concernant la sélection et l'approbation

- 15 % des 459 dossiers de projet examinés ne contenaient aucune demande du promoteur.
  - Il manquait un des éléments clés suivants dans les dossiers contenant une demande du promoteur :
    - une prévision d'encaisse 72 % ;
    - le nombre prévu de participants 46 % ;
    - une description des activités qui seront financées 25 % ;
    - les caractéristiques des participants ou des personnes ciblées 25 % ;
    - un projet de budget 11 % ;
    - une description des résultats prévus 11 %.

- Sept fois sur dix, les dossiers de projet examinés ne contenaient aucune documentation concernant la consultation interne ou externe.
  - On a pu observer de la consultation presque exclusivement dans les dossiers de projet où elle était une condition obligatoire du programme.
  - L'examen des dossiers montre que, dans la plupart des cas où il n'y avait eu aucune consultation, les agents de projet avaient seuls choisi et recommandé le projet.

- Les deux tiers des dossiers examinés ne contenaient aucune analyse ou justification expliquant la recommandation ou l'approbation d'un projet.

- 97 % des dossiers examinés ne contenaient aucune indication qu'on avait vérifiée, avant d'accepter le projet, que le promoteur n'avait pas de dettes impayées envers DRHC.
  - Au moment où cet examen était réalisé, on ne pouvait vérifier la présence de dettes impayées envers DRHC dans les dossiers ministériels qu'en utilisant le numéro de téléphone du promoteur plutôt que son nom. Cela a limité l'efficacité des vérifications.
  - Nous n'avons pu trouver dans les dossiers de cas documentés où ont avait tenté d'identifier des dettes envers d'autres créditeurs que DRHC.

- Dans cent douze cas, les signatures nécessaires n'avaient pas été apposées sur l'approbation de projet, l'accord ou sur au moins une réclamation du projet.

- L'examen de 13 signatures choisies lors de l'examen des dossiers à démontré que :
  - dans trois cas, l'instrument de délégation (fiche de signature) du signataire autorisé n'a pu être produit ;
  - dans six cas, la délégation n'était valide que pour une période limitée et seulement suite à la réception d'un avis de nomination intérimaire. Aucun avis de nomination intérimaire n'avait été reçu pour la période durant laquelle le document a été signé.

- Dans le cadre de cet examen, nous avons essayé de déterminer si ont avait réalisé une évaluation de l'environnement (ÉE) dans les cas où elle était nécessaire. Les directives actuelles sont telles que la nécessité d'une ÉE est laissée à la décision de l'agent de projet. Selon les dossiers et notre évaluation du besoin d'une ÉE, nous sommes arrivés à la conclusion que seulement le quart des dossiers contenait une indication qu'ont avait réalisé une ÉE.

Concernant la passation de marché

- Dans quatre accords de contribution sur dix, on avait négligé de biffer les clauses qui ne s'appliquaient pas ou de remplir les blancs afin de spécifier des conditions telles la périodicité de la soumission de réclamations et la période de préavis nécessaire si DRHC désirait mettre fin à un projet avant que celui-ci soit terminé.

- On a modifié la valeur monétaire initiale de l'accord du tiers des projets examinés, à la hausse dans la majorité des cas.
  - Dans 36 % de ces cas, la cause de la modification n'était pas indiquée.

Concernant la supervision des projets

- Huit fois sur dix il n'y avait aucune preuve de contrôle financier dans le dossier examiné.
  - Sauf dans un secteur de programme, on a pu observer que, lorsqu'il y avait un contrôle financier, celui-ci était insuffisant et ne permettait pas de vérifier que les fonds étaient utilisés de la façon prévue.
  - Sauf dans un secteur de programme, lorsque l'accord de contribution indiquait que les promoteurs devaient payer une partie des dépenses du projet, il n'y avait aucune indication que le contrôle financier avait vérifié que tel avait été le cas.

    - L'absence de notes ou de rapports de contrôle dans le dossier ne signifie pas nécessairement qu'aucun contrôle n'a été exercé. Lors des

visites sur place, des agents de projet ont affirmé effectuer un contrôle des projets sans documenter leurs activités de contrôle.

- Certains agents de projet ont dit qu'à leur avis, aucun contrôle financier n'était nécessaire si les résultats étaient atteints en respectant le budget.

- Dans les trois quarts des projets de contribution, il n'y avait aucune indication qu'on avait vérifié que les résultats prévus avaient été atteints.

- Dans près de 87 % des dossiers examinés, il n'y avait aucune indication qu'un supérieur avait supervisé la façon dont l'agent de projet avait géré le dossier.

Concernant les décaissements pour remboursement des réclamations

- Les promoteurs ont l'obligation contractuelle de conserver des preuves justifiant leurs dépenses, mais ils n'ont habituellement pas à les soumettre avec leurs demandes de remboursement. Dans 79 % des dossiers de projet examinés, aucune facture ou feuille de paye ne justifiait les dépenses réclamées par le promoteur.

- Lors des visites aux promoteurs, les vérificateurs ont étudié des réclamations totalisant quelques 5 millions $. De ces réclamations, 3 % étaient des dépenses qui n'étaient clairement pas légitimes selon les stipulations de l'accord. De plus, les promoteurs ne pouvaient fournir de documents justifiant 13 % des dépenses réclamées.
  - Lors de ces courtes visites sur place, il n'a pas été possible d'établir de façon formelle qu'il y ait eu un trop-payé. Toutefois, les agents de projet concernés ont été informés de ces cas spécifiques. Un suivi sera effectué afin d'en déterminer le résultat.
  - Dans plusieurs cas, les dépenses étaient à tout les moins sujettes à caution, mais n'ont pu être déclarées illégitimes en raison de l'imprécision de l'accord de contribution (par exemple, achats de cadeaux, bonis pour les employés, déplacements inutiles et repas dispendieux).

Concernant la gestion du budget du programme

- Les politiques du Conseil du Trésor concernant l'administration financière des subventions et des contributions permettent, en cas de circonstances exceptionnelles, le paiement d'avances des fonds de l'année précédente pour une période pouvant aller jusqu'à un mois.

- L'examen a montré que, dans tous les programmes de contributions examinés pour 1998-1999, 261 millions $, soit 26,3 % de toutes les dépenses de projet, avaient été déboursées après le 1 mars. Cela est 19,6 % plus élevé que la moyenne mensuelle des décaissements pour les mois d'avril à février (Annexe B1/B2).
- L'examen des dossiers et les visites aux promoteurs ont démontrés que ces dépenses étaient généralement des avances pour l'année financière suivante afin d'éviter la non-utilisation des fonds en fin d'année.

- Il n'y a aucune concordance dans la façon dont les régions, les secteurs de programmes de l'AC, ni même les bureaux locaux d'une même région, codent les transactions de S&C dans le système financier.
  - Certaines régions ont recommandé à leurs employés de coder le paiement d'avances comme une dépense plutôt qu'une avance.
  - Nous avons remarqué que certains bureaux codent leurs dépenses de S&C comme des avances.
  - Certains bureaux donnent une ventilation détaillée de leurs dépenses de programme par article d'exécution ; d'autres donnent à toutes leurs dépenses le code du plus important article d'exécution de la réclamation ; d'autres enfin n'offre aucune ventilation.

- En conséquence, il est difficile d'obtenir grâce au système financier ministériel un portrait exact du niveau des avances ou de la distribution des dépenses réclamées ; cela rend les dépenses difficiles à prévoir de façon exacte et accroît le risque de mauvaise gestion financière des façons suivantes :
  - Les gestionnaires et les agents de projet qui n'utilisent pas les codes d'avances accroissent le niveau de risque financier.
    - Les agents de projet ne peuvent utiliser le système financier afin de déterminer l'état financier général des projets dont ils sont responsables.
    - Les agents de projets ne peuvent vérifier si le maximum pour chaque catégorie de dépense du projet a été dépassé.

<u>Concernant l'intégrité financière</u>

- La séparation des tâches et l'accès restreint aux systèmes financiers sont deux des plus importantes pratiques permettant d'assurer l'intégrité financière.

- La réduction des effectifs et la rationalisation nécessaire des procédés administratifs qui s'en est ensuivie ont réduit la séparation des tâches.
  - Cela a eu comme résultat que de nombreux agents de projet ont traité et contrôlé un projet de subvention ou de contribution de la demande initiale à la clôture du projet avec peu ou point de participation de la part des gestionnaires ou d'autres agents de projet.

- La règle selon laquelle une personne pouvant engager des paiements (mise à jour/saisie) dans le système financier ne doit être autorisée à approuver l'émission de chèques (approbation), sauf dans des cas exceptionnels, est un élément capital de la séparation des tâches.
  - Nous avons pu identifier des cas où des employés avaient le droit de saisir et d'approuver des dépenses pour le même centre de responsabilité, et ce sans justification.

- Des employés de sécurité détenant un code d'accès spécial « KP » ou « JP » allouent aux employés un nouvel identificateur d'utilisateur ou un identificateur d'utilisateur modifié, afin qu'ils aient accès aux systèmes financiers (ou autres systèmes centraux) de DRHC. Le nombre d'employés détenant cet accès devrait être strictement limité et son usage contrôlé attentivement.
  - En mai 1999 étaient valides 193 identificateurs d'utilisateur avec accès « KP » ou « JP ». De ce nombre, 32 avaient été alloués plus d'une fois à la même personne et 40 n'avaient été allouées à personne en particulier et pouvait donc être utilisées de façon anonyme par quiconque connaissait le mot de passe afin de donner un accès non autorisé au système à des employés réels ou virtuels.

- Afin de contrôler qui a accès à quoi dans les systèmes financiers, un rapport (ED72) fournit une liste des utilisateurs et décrit leur niveau d'accès. Ce rapport n'est pas bien compris et n'est pas utilisé par la plupart des agents responsables des finances.
  - Une liste des utilisateurs possédant plus d'un identificateur, de ceux ayant un niveau d'accès JP/KP et de ceux qui ont à la fois le droit de saisir et d'approuver des dépenses dans le système financier a été envoyée aux agents des services financiers et aux agents de sécurité de la TI concernés afin qu'ils étudient cette liste et qu'ils prennent les mesures nécessaires.

6.0 RECOMMANDATIONS

Réponse de la direction au rapport : commentaires généraux

Développement des ressources humaines Canada a examiné le rapport du Bureau de la vérification interne concernant la vérification des programmes de subventions et de contributions et souscrit aux conclusions qui y sont exprimées. La direction du Ministère considère le rapport circonstancié et remercie le BVI pour ses efforts à cet égard.

Les programmes de subventions et de contributions de DRHC, dont la nature et la portée sont larges et complexes, doivent répondre aux besoins nombreux et divers des Canadiennes et Canadiens de tout le pays. De plus, le contexte dans lequel ces programmes sont administrés a changé et continue de changer au rythme de l'augmentation continuelle du nombre d'ententes de collaboration que DRHC conclut avec d'autres paliers de gouvernement, le secteur privé et les organismes bénévoles pour administrer ces programmes. Ces changements sont survenus au moment où DRHC, comme bien d'autres institutions fédérales, a dû composer avec d'importantes compressions de ressources. Néanmoins, le personnel de DRHC a fait preuve de sa volonté et de sa capacité de s'adapter à ces réalités de fonctionnement nouvelles et mouvantes pour remplir sa mission qui consiste à aider la population canadienne à faire les transitions qui s'imposent et à la rendre capable de participer pleinement au marché du travail et à la vie collective. La direction se réjouit que le BVI ait souligné ces points dans son rapport.

La direction du Ministère reconnaît que le rapport soulève un certain nombre de préoccupations et de questions importantes liées à la gestion et au contrôle des programmes de subventions et de contributions. Elle croit aussi que le rapport constitue un pas essentiel pour l'évolution et l'amélioration constantes des services à la population canadienne. En vue de renforcer l'intégrité des programmes et créer un climat propice à l'équilibre entre les résultats et la responsabilité, DRHC a entrepris une initiative à multiples volets touchant les programmes de subventions et de contributions, assortie d'un certain nombre de moyens d'action importants. La direction de DRHC est heureuse d'affirmer que, sous la direction de son Groupe de travail sur les subventions et contributions ainsi que d'un Comité directeur composé de cadres supérieurs représentant les grands secteurs de programme et les régions, chaque recommandation du rapport est en bonne voie d'application.

Un Plan d'action exhaustif en matière de subventions et de contributions a été élaboré pour tenir compte des leçons précieuses et positives tirées de la vérification des programmes en question. Chacune des directions générales et des régions de DRHC est en train d'élaborer son propre plan d'action s'inscrivant dans le plan ministériel d'ensemble et devra faire rapport de ses progrès à chaque mois au Comité directeur. Notre Groupe de travail sur les subventions et les contributions a constitué cinq sous-comités pour se pencher sur les questions ci-après : les politiques ; les outils ; la formation ; les systèmes ; les compétences en ressources humaines et les Programmes autochtones. Ces groupes vont permettre d'assurer une mise en œuvre flexible et pointue des recommandations et plans d'action en fonction de la vérification tant au niveau des programmes que des régions et permettre de mesurer et faire état des progrès accomplis de façon régulière.

La direction de DRHC a mis sur pied le Groupe national de dépistage des performances des subventions et contributions. En complément des activités de contrôle déjà en place au ministère, ce groupe permanent procédera à des contrôles et des vérifications plus poussés des accords de contribution et présentera des rapports de performance réguliers à la haute direction, en vue de lui offrir une garantie constante que les fonds que DRHC consacre à ces programmes sont administrés et dépensés judicieusement et selon les modalités et les conditions s'y rattachant. En plus des améliorations au chapitre du repérage des performances dans l'administration du programme de subventions et de contributions de DRHC, le Groupe de dépistage des performances mettra en relief les secteurs plus vulnérables et fournira aide et soutien aux gestionnaires ministériels sur l'atténuation des risques.

Aux yeux de la direction, le rapport de la vérification, les plans d'action et les initiatives ministériels constituent une stratégie et un cadre d'ensemble qui renforcent l'intégrité des programmes à l'échelle du Ministère tout en améliorant les services à la population canadienne. Pour témoigner de notre volonté et de notre engagement à l'égard des recommandations du rapport, nous avons joint au présent document un ensemble de réponses précises à chacune des recommandations. Nous avons confiance que cette façon de faire contribuera à éclairer chaque recommandation et à mettre l'accent sur son application. Elle sera aussi utile pour mesurer le progrès et l'atteinte des objectifs.

Concernant la gestion des programmes

1. Nous recommandons que la haute direction de DRHC fasse en sorte que le personnel et les intervenants aient bien la même compréhension de ces questions primordiales :
   - les différences fondamentales entre subventions contributions, et leurs différents objectifs globaux ;
   - la nature de la relation entre DRHC et les bénéficiaires de contribution ;
   - l'importance de bonnes pratiques administratives ;

- la non-utilisation des fonds de S&C.

Réponse de la direction

Le Ministère a déjà pris un certain nombre de mesures de sensibilisation et d'information à l'égard de la question :

- *diffusion de communiqués par le sous-ministre et les sous-ministres adjoints en juillet et en septembre 1999 ;*
- *mise sur pied en juillet 1999 du Groupe de travail sur les subventions et contributions ainsi que du Comité directeur et, en octobre 1999, création de cinq sous-comités nationaux ;*
- *tenue d'un atelier national en juillet 1999 sur l'intégrité des programmes ainsi que sur l'élaboration et l'exécution des plans d'action ministériels ;*
- *tenue d'une séance de consultation avec des théoriciens de l'administration publique sur l'établissement et l'exécution des programmes le 24 août 1999 ;*
- *rétroaction continue obtenue à l'égard des réalisations, leur vérification et les plans venant d'organismes nationaux clés : Comité directeur de la prestation des services, Conseil national de direction, Comité de l'Investissement dans les ressources humaines ;*
- *entrée en fonction du Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions en septembre 1999 ;*
- *le 17 et le 23 novembre 1999, tenue par les Services juridiques et le BVI d'une séance de formation sur la gestion des contrats et des accords de contribution.*

Les moyens suivants serviront à soutenir la compréhension et la sensibilisation durant l'année financière 1999-2000 et par la suite :

- *Dès janvier 2000, mise au point de produits de communication, d'outils de programme et de stratégies de soutien et de modules de formation à l'intention du personnel, des partenaires et des promoteurs ;*
- *création et mise à jour d'un site Web sur les subventions et les contributions, qui servira de guichet unique par lequel le personnel de première ligne aura accès aux procédures, aux directives, aux définitions, aux listes de vérification, à l'information sur l'évaluation des risques et aux outils ; ce site sera prêt en janvier 2000 ;*

- *collaboration entre la DGIRH, les SFA et le sous-comité des politiques du Groupe de travail afin de déterminer quels changements à la politique du Conseil du Trésor sur les fonds non utilisés faciliteraient la gestion du programme. Cet exercice débutera en janvier 2000 et l'analyse qui en découlera sera présentée au Conseil du Trésor en mars 2000 ;*
- *prestation d'une séance du BVI sur les subventions et les contributions en janvier 2000.*

2. Nous recommandons que la DGIRH, les SFA et les Systèmes élaborent des outils permettant d'améliorer la fiabilité et la flexibilité des prévisions financières des programmes de S&C au niveau local, régional et national afin de prévenir le paiement des dépenses d'une année avec les fonds de l'année précédente tout en respectant les politiques du Conseil du Trésor concernant le paiement d'avances des fonds de l'année précédente.

Réponse de la direction

Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, les sous-comités des outils, de la formation et des systèmes procéderont à l'inventaire des outils actuels et à l'analyse de l'écart en ce qui concerne les prévisions financières au début de décembre 1999. En collaboration avec les secteurs de responsabilité fonctionnelle (la DGIRH, les SFA et Systèmes), les sous-comités élaboreront les outils ainsi que les stratégies et modules de formation pour que le personnel dispose des ressources et de la formation afin d'améliorer la fiabilité et la souplesse des prévisions financières, compte tenu des politiques du CT. Le délai pour l'élaboration des outils dépendra du résultat de l'inventaire et de l'analyse de l'écart. Le sous-comité des systèmes a choisi comme principale initiative ministérielle le projet des services d'information de la clientèle ministérielle, qui permettra de concevoir des outils plus fiables et plus souples aux fins des projections financières. Le sous-comité examine actuellement les éléments de ce projet de trois ans qui pourraient être mis en œuvre dès maintenant pour répondre aux exigences de cette recommandation. À partir d'avril 2000, le module budget du Service de gestion des réseaux intégrés sera en mesure d'entériner les transactions (engagements et dépenses) de conserver quotidiennement les renseignements sur les transactions et de fournir l'accès à ces renseignements grâce au module DDS du Service de gestion des réseaux intégrés.

3. Nous recommandons que les SFA clarifient la politique ministérielle concernant l'application uniforme approprié du codage financier des transactions de contribution et assurent que les avances et dépenses sont codées adéquatement.

Réponse de la direction

En novembre 1999, dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le sous-comité des politiques, de concert avec les SFA, entamera un examen de la politique ministérielle sur le codage financier. Ce comité, en collaboration avec les secteurs de responsabilité fonctionnelle, comme les SFA, les Politiques et les Systèmes, envisageront des stratégies pour assurer l'application uniforme du codage. Cette mesure permettra de clarifier la politique ministérielle et garantira son application cohérente dans les secteurs de programme et les régions. Le codage financier fera l'objet de vérifications et de contrôles permanents dans le cadre du projet de revitalisation de la vérification postérieure, qui fait actuellement l'objet d'un projet pilote et qui sera mis en oeuvre en avril 2000. Une fois pleinement opérationnel en novembre 2000, le module de SSD du SGM offrira la possibilité d'enregistrer les avances correctement et d'en faire le rapprochement avec les dépenses.

4. Nous recommandons que les agents financiers vérifient régulièrement la présence d'engagements impayés et de dépenses non justifiées dans les comptes de S&C dans le cadre de la vérification a posteriori.

Réponse de la direction

Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le Groupe de travail a tenu des discussions avec les SFA au sujet de la revitalisation de la vérification postérieure. Les SFA ont lancé un projet national de revitalisation de cette fonction, qui permettra de vérifier les paiements et de garantir aux gestionnaires la validité des paiements et l'intégrité des systèmes. Dans le cadre de l'initiative, les Services financiers collaboreront avec les SAF, les Politiques et les Systèmes, les Opérations comptables et les régions afin de revoir la politique et les procédures ainsi qu'à mettre au point des outils d'aide à l'échantillonnage des transactions, à l'examen et à la détection des erreurs de déclaration pour toutes les opérations de dépenses, y compris le versement des subventions et des contributions. Ce projet sera réalisé à compter du 1er avril 2000. Le sous-comité des systèmes se penchera aussi sur cette question et analysera les solutions propres aux systèmes qui permettront aux agents de programme d'avoir accès aux dossiers et à l'information nécessaire pour déterminer les obligations passées et actuelles des partenaires envers DRHC et l'État. Le projet sur les services

d'information de la clientèle ministérielle débouchera sur des améliorations qui assureront un meilleur contrôle des comptes de subventions et de contributions.

5. Nous recommandons que les SFA, la DGIRH et les bureaux régionaux mettent en place des contrôles afin de vérifier que l'ont respecte les limites prescrites par le Conseil du Trésor[3] en ce qui à trait aux :
   - avances de fonds du programme aux promoteurs ;
   - paiements de l'année financière précédant mais permettant de faire face aux dépenses de l'année en cours.

   Nous recommandons aussi que DRHC approche encore une fois le Conseil du Trésor afin qu'il modifie ses politiques pour qu'elles répondent mieux aux nouveaux besoins des programmes.

Réponse de la direction

À compter de janvier 2000, dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le sous-comité des politiques examinera avec la DGIRH et les SFA les mesures de contrôle et les pratiques actuelles visant à assurer la conformité avec les politiques du Conseil du Trésor, ainsi que la façon dont les politiques actuelles influent sur les programmes. À la suite de cet examen, DRHC rencontrera au besoin le Secrétariat du Conseil du Trésor, les modifications pertinentes seront apportées et, s'il y a lieu, de nouvelles mesures de contrôle seront établies. Des communications ainsi que la formation et la sensibilisation du personnel viendront appuyer les modifications. Dans le cadre de ses activités courantes et de ses rapports, le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions dotera la direction des informations dont elle a besoin pour améliorer la performance de ses contrôles et politiques en matière de conformité actuels, ainsi que tout nouveau moyen pouvant être conçu.

[3] La section 4.5 des Politiques courantes régissant l'administration financière des programmes de subventions et de contributions du Conseil du trésor permet une avance pour un maximum d'un mois des fonds de l'année précédente.

6. Nous recommandons que les bureaux locaux, régionaux et nationaux intègrent une gestion systématique des risques [4] à la planification stratégique des S&C, de même qu'aux décisions opérationnelles quotidiennes concernant la sélection, la gestion et le contrôle des projets.

Réponse de la direction

Ce qui suit est considéré comme une priorité stratégique et de gestion dans le cadre des engagements de la direction de DRHC en matière de performance et du processus intégré de planification opérationnelle de la DGRIH. Les directeurs généraux et les cadres de direction régionaux seront tenus responsables de l'atteinte des résultats auxquels ils se sont engagés dans le cadre du processus de planification. DRHC a obtenu des crédits du Fonds d'aide à l'innovation pour la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor, ce qui accélérera l'élaboration de méthodes intégrées et permanentes d'évaluation et de gestion des risques. Les outils et les méthodes aux fins de l'analyse des risques liés à l'administration des programmes de subventions et contributions seront préparés et mis en oeuvre d'ici le 1er avril 2000. Le sous-comité de la formation du Groupe de travail veillera à ce que ces trousses soient préparées pour servir aussi à d'autres initiatives de formation. Le sous-comité des compétences en matière de ressources humaines évaluera le niveau de compétences dont on aura besoin dans les bureaux locaux et régionaux ainsi qu'à l'Administration centrale pour que l'évaluation systématique des risques puisse être intégrée efficacement. Par ses activités et ses rapports continus, le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions contribuera d'améliorer les outils de gestion des risques dont disposent les gestionnaires et le personnel de DRHC, en signalant les secteurs plus vulnérables et en offrant des conseils et des orientations permettant d'atténuer les risques. De plus, l'information sur l'évaluation des risques sera offerte dans les pages Web sur les subventions et des contributions. Donnant suite à la séance de consultation tenue le 24 août 1999, la direction étudie présentement les recommandations ayant trait à la participation possible des collectivités dans le choix des projets, la surveillance de ceux qui présentent des risques élevés et la détermination du pourcentage de financement initial pouvant être consacrée aux projets à risque.

[4] En 1999-2000 et en 2000-2001, le Fonds d'aide à l'innovation pour la modernisation de la fonction de contrôleur versera 825 000 $ à DRHC afin de l'aider à effectuer cette intégration dans tous ses secteurs d'activité.

7. Nous recommandons que la DGIRH et les bureaux régionaux revoient les compétences nécessaires et le niveau actuel de formation des employés et qu'ils prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que :
   - les employés aient les outils nécessaires afin de répondre aux exigences de l'administration de programmes de S&C de plus en plus complexes ;
   - les descriptions de travail reflètent les compétences et les outils nécessaires.

   Réponse de la direction

   Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le sous-comité des compétences en matière de ressources humaines élabore actuellement un modèle relatif aux ressources de gestion de programme qui prévoit notamment l'examen des questions relatives aux niveaux de dotation et aux compétences. De concert avec le sous-comité des outils et de la formation, il se penchera sur les outils et la formation dans les secteurs de programme et les régions. Cette évaluation sera effectuée par rapport au modèle actuel de prestation de services de DRHC et aux activités entreprises par le sous-comité de prestation de services en matière de ressources humaines. Le tout sera entrepris en collaboration avec la Direction générale des ressources humaines, les régions et les secteurs de prestation de programmes. Un répertoire des outils sera établi et une analyse de l'écart sera effectuée en début de décembre 1999. Par la suite, les outils appropriés seront élaborés et affichés dans le site Web sur les subventions et les contributions. Le début de la formation est prévu en avril 2000.

Concernant la sélection et l'approbation

8. Nous recommandons que, pour chaque programme de contribution, l'on offre aux promoteurs potentiels un formulaire de demande générique et facile à remplir accompagné d'une liste de contrôle et incluant au moins :
   - une description des résultats ou du dénouement prévu ;
   - un projet de budget et une prévision d'encaisse ;
   - une description des activités ;
   - le nombre et les caractéristiques des participants ciblés.

Réponse de la direction

Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le sous-comité des outils et de la formation élabore un projet à la fois d'information et de formation à l'intention du personnel et des promoteurs. Il s'agit notamment de brochures et de listes de vérification visant à présenter de façon claire et précise les obligations du Ministère et des promoteurs, ainsi que d'outils de formation sur les moyens d'informer les promoteurs et de répondre à leurs demandes. L'élaboration de ces produits débutera en janvier 2000.

9. Nous recommandons que :
   - l'on utilise un processus de sélection transparent et auquel participent au moins deux personnes pour les nouveaux accords de contributions ou le renouvellement des accords de contribution existants ;
   - les agents ayant participé au processus de sélection signent une courte note justifiant la recommandation ou le rejet d'un nouveau projet ou du renouvellement d'un projet existant.

Réponse de la direction

Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, des notes de service du sous-ministre et des sous-ministres adjoints ont été distribuées dans tout le Ministère pour informer le personnel des principes et de l'importance de la bonne gestion des dossiers, du début à la fin du cycle de gestion des programmes, et demander de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent à cet égard. En janvier 2000, le sous-comité des outils et de la formation examinera la meilleure façon de garantir des méthodes de sélection transparentes ainsi qu'une procédure justifiée pour la recommandation et l'approbation des projets. La modification des programmes de formation actuels a débuté en octobre. On étudie actuellement l'opportunité de concevoir une nouvelle formation sur l'administration du programme à l'intention des gestionnaires (s'il y a lieu), et d'élaborer le cours et de l'offrir durant la nouvelle année financière. En plus des activités de contrôle et de vérification habituelles du ministère, le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions offrira à la haute direction de l'information sur l'amélioration des mécanismes de sélection utilisés dans le cadre de l'autorisation des subventions et des contributions.

10. Nous recommandons (conjointement à la recommandation 20) que :
    - l'on modifie les procédures d'approbation afin de s'assurer que l'on vérifie dans le dossier des promoteurs potentiels la présence de :
      - dettes impayées auprès de DRHC ;
      - projets passés ou en cours avec DRHC au niveau local, régional ou national (le système d'aide à la décision en cours d'élaboration permettra de faire des vérifications fiables).

Réponse de la direction

Le Système de soutien des décisions présentement mis à l'essai et faisant partie du Système de gestion du Ministère (SGM) permettra des vérifications faciles et fiables. Il sera lancé en avril 2000 et sera pleinement opérationnel en novembre 2000. Dans le cadre du Plan d'action ministériel en matière de subventions et contributions, le sous-comité des systèmes examinera l'utilisation et l'efficacité du Système de soutien des décisions. Il fera rapport de son examen au Groupe de travail. La vérification des dossiers des promoteurs sera également l'un des principaux points de mire du sous- comité des systèmes de subventions et contributions, lorsqu'il fera rapport au Comité directeur de la mise en oeuvre des éléments clés et pertinents des deux projets pluriannuels touchant les systèmes ministériels – Services d'information de la clientèle ministérielle et Système d'emploi intégré – qui débuteront en janvier/février 2000.

11. Nous recommandons que l'on prenne les mesures nécessaires pour faire en sorte que DRHC s'acquittent de ses obligations au sens de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE).

Réponse de la direction

Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le sous-comité des outils et de la formation élabore une initiative regroupant des activités de communication et de formation à l'intention du personnel, afin de s'assurer que les étapes de la sélection et de l'approbation des projets sont conformes aux exigences de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. À compter de janvier 2000, on élaborera et mettra en place des outils comme des listes de contrôle pour la sélection et l'approbation des projets, de concert avec d'autres initiatives de formation qui débuteront en février 2000. Les listes en question se trouveront dans le site Web de DRHC consacré aux subventions et contributions, qui sera élaboré au début de décembre 1999 et lancé en janvier 2000. Les rapports courants sur l'amélioration de l'administration que le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions produit à l'intention de la haute direction feront état de l'utilisation que fera le personnel de ces listes.

Concernant la passation de marché

12. Nous recommandons l'élaboration et l'utilisation pour tous les programmes de contributions autres que les contributions internationales d'une formule de contrat unique et universelle comportant les clauses et annexes habituelles et reproduisant le formulaire de demande de base.

Réponse de la direction

À la demande de la direction, les Services juridiques élaborent une stratégie de formation et d'apprentissage qui portera sur l'utilisation efficace et appropriée d'accords types, notamment des listes de vérifications, des clauses et des annexes. Cette première séance de formation a déjà eu lieu dans le cadre des séances offertes par le BVI le 17 et le 23 novembre 1999. Ces listes de vérification seront affichées comme référence et guide de formation dans le site Web sur les subventions et les contributions, qui sera lancé en janvier 2000. Le sous-comité de la formation du Groupe de travail s'assurera que la formation deviendra une partie normalisée du cours s'adressant aux chargés de projets, le tout s'effectuant de concert avec l'unité de l'apprentissage et du perfectionnement liés au marché du travail de la DGRIH.

13. Nous recommandons que les SFA, la DGIRH et les bureaux régionaux revoient les pratiques actuelles de communication et de gestion afin de s'assurer que les employés sont avisés des niveaux d'autorité déléguée et qu'ils les respectent.
    - on doit porter une attention particulière à l'obligation que soit approuvée par l'instance supérieure compétente toute augmentation de financement prévue pour un projet qui entraîne un accord de contribution dont le montant total dépasse la limite d'approbation déléguée à un individu.

Réponse de la direction

Les tables de délégations de pouvoir relatives aux programmes de subventions et de contributions de la DGIRH peuvent être consultées dans deux sites intranet ministériels gérés par les SFA. Dans le cadre du Plan d'action ministériel sur les subventions et les contributions, le sous-comité des outils et de la formation, de concert avec les SFA, passera en revue les méthodes de communication pour s'assurer que le personnel sache qu'il existe de l'information sur les délégations de pouvoir ainsi que l'endroit où la trouver. Le respect et la conformité des niveaux de délégation seront contrôlés dans le cadre des activités de cueillette d'information sur l'amélioration de la performance et les rapports du Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions.

Concernant la supervision des projets

14. Nous recommandons que la DGIRH élabore des mécanismes de coordination améliorés pour tous ses secteurs de programme afin de répondre à des questions telles :
    - dans quelle mesure des procédures, directives, outils d'évaluation du risque et formulaires communs peuvent-ils être utilisés par l'ensemble des programmes de subventions et de contributions afin de réduire le besoin de connaissances spécifiques à un programme pour les agents de projet régionaux et locaux ?;
    - dans quelle mesure une formation de base et des documents de formation communs à tous les programmes de la DGIRH peuvent-ils réduire le fardeau des agents de programme régionaux et locaux ?

Réponse de la direction

Dans le cadre du Plan d'action ministériel sur les subventions et les contributions, le sous-comité des outils et de la formation étudie la formation et les outils dont la DGIRH a besoin pour mettre en place les procédures et la formation courantes, de concert avec les autres secteurs de responsabilité fonctionnelle. Cette étude prendra en considération la conception de formulaires normalisés et le soutien à la formation en vue de leur utilisation. Voulant offrir au personnel un guichet unique d'accès aux procédures, aux directives, aux listes de vérification, à l'information sur l'évaluation des risques et aux outils, DGIRH/Initiatives corporatives concevront un site Web sur la gestion des subventions et des contributions, le mettront à jour et en feront la promotion. La conception, la planification ainsi que l'élaboration de l'architecture et du contenu de ce site débuteront en décembre 1999, et le lancement du site est prévu en janvier 2000. DRHC a obtenu des crédits du Fonds d'aide à l'innovation pour la fonction de contrôleur afin d'élaborer les outils et les méthodes pour l'analyse des risques. Le tout sera élaboré aux fins de l'ensemble des secteurs de programme et des régions d'ici le 1er avril 2000. La direction examine également les recommandations formulées par les groupes de travail sur les services et les opérations. Le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions se chargera de colliger les données et les informations sur les risques afin de mettre à niveau les outils de gestion des risques dont disposent les gestionnaires et le personnel de DRHC. Les travaux du Groupe permettront également de signaler les secteurs plus vulnérables qui méritent l'attention particulière de la direction.

15. Nous recommandons que la DGIRH et les bureaux régionaux étudient la meilleure façon de répondre au besoin d'une séparation des tâches convenable dans la gestion des dossiers de projet, en particulier dans les petits centres de responsabilité.

Réponse de la direction

Dans le cadre de l'élaboration d'un modèle relatif aux ressources de gestion des programmes, le sous-comité des compétences en matière de ressources humaines examinera la répartition des tâches liées à la gestion des dossiers de projet pour s'assurer que les chargés de projet ayant le niveau approprié, les compétences nécessaires et les outils adéquats reçoivent la latitude et la responsabilité pertinentes pour gérer les dossiers de projet. L'élaboration du modèle débutera en janvier 2000. D'autres initiatives de formation associées aux plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions renforceront cette mesure. Le respect des décisions prises et des politiques adoptées concernant la répartition des tâches liées à la gestion des dossiers de projets sera contrôlé et rapporté dans le cadre des rapports courants sur la performance fournis par le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions. Les premiers rapports trimestriels du Groupe seront présentés au Conseil national de direction en janvier 2000.

16. Nous recommandons que l'on révise et que l'on définisse clairement la nature, l'objet, l'étendue et le résultat prévu du contrôle de projet.

Réponse de la direction

Dans le cadre du Plan d'action ministériel sur les subventions et contributions, le sous-comité des outils et de la formation étudie la meilleure manière de définir, de communiquer et de renforcer la nature et l'objectif de la surveillance des projets à l'intention des secteurs de programme et des régions. Le contrôle des données financières et des projets effectués par les agents dans le déroulement normal de leurs activités demeure l'élément essentiel de l'administration des programmes de subventions et contributions. La fonction de vérification postérieure et le nouveau Groupe de dépistage des performances ont été implantés pour essentiellement compléter et non remplacer ces activités. En novembre 1999 on commencera à évaluer l'information dont on dispose ainsi que le matériel et les initiatives de formation. Les nouvelles stratégies modifiées seront élaborées en janvier-mars 2000 et mises en oeuvre en septembre 2000. Dans le site Web sur les subventions et les contributions de DRHC, on mettra à jour les renseignements qui expliquent et définissent la nature, l'objet, la portée et les résultats prévus de la surveillance des projets.

Le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions veillera à ce que la surveillance des projets demeure au cœur de ses activités d'évaluation de projets. Les rapports trimestriels que le Groupe présentera au Conseil national de direction contribueront à renforcer et à définir la surveillance des projets dans un contexte ministériel, et feront en sorte que la nature, l'objet et la portée des projets demeureront un point fondamental des activités de gestion des programmes et des projets de DRHC en matière de subventions et contributions.

17. Nous recommandons que l'on considère la création d'équipes de contrôle à l'AC et dans les régions qui allient une spécialisation financière et des programmes afin qu'elles traitent les projets complexes ou confidentiels qui ne peuvent être soumis aux activités de contrôle ordinaires dont la section 16 fait mention.

Réponse de la direction

Dans le cadre de l'élaboration du modèle relatif aux ressources de gestion de programme, le sous-comité des compétences en matière des ressources humaines examinera la possibilité de constituer des équipes de surveillance à l'AC et dans les régions. Ces équipes disposeront des spécialistes des questions financières et de l'exécution des programmes. Les sous-comités des outils et de la formation se pencheront également sur cette question afin de déterminer la portée et la nature de la formation qui permettra de regrouper les compétences nécessaires au sein de ces équipes de surveillance. Ainsi, les agents de programme disposeront du niveau d'autorité, des outils et des compétences pour assurer la surveillance de projets complexes ou délicats. Ce modèle sera élaboré et mis en oeuvre en janvier 2000.

18. Nous recommandons que la DGIRH et les bureaux régionaux étudient la meilleure façon de faire en sorte que :
    - le contrôle des projets soit axé en partie sur une évaluation impartiale du risque (plutôt que d'être laissé à l'appréciation de l'agent de projet responsable) et en partie sur une sélection aléatoire afin que tous les projets aient une chance d'être choisis ;
    - certaines des visites de contrôle soient menées par un employé, au choix du gestionnaire de programme responsable, qui n'a pas participé directement à l'approbation ou à la gestion du projet.

Réponse de la direction

En plus des mesures relatives à la 16e recommandation, les sous-comités des outils, de la formation et des compétences en matière de ressources humaines examineront comment le contrôle de projet peut se fonder sur une évaluation impartiale des risques et comment le personnel qui ne participe pas directement à l'approbation ou à la gestion des projets s'acquittera d'une certaine partie de ce contrôle. Les sous-comités se pencheront sur les politiques actuelles et la formation dispensée en ce qui concerne le contrôle de projet. Le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions évaluera la mesure dans laquelle il est démontré que cette façon de contrôler les projets s'appuie sur une évaluation impartiale des risques et la participation partielle des employés qui ne travaillent pas à l'approbation ou à la gestion des projets. De plus, par le biais de la fonction de revitalisation de la vérification postérieure, les SFA vont se pencher sur l'utilisation du modèle fondé sur l'évaluation impartiale des risques et la sélection aléatoire dans le choix de leurs échantillons de vérification. La méthodologie conçue pourra également servir, en partie, à d'autres ainsi qu'au contrôle de projet. La direction veillera également à ce qu'on établisse des modalités d'exécution du contrôle de projet en fonction d'une évaluation impartiale des risques et de façon à ce que tous les projets puissent faire l'objet d'un contrôle. Les activités complémentaires de vérification postérieure et du Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions feront en sorte que tous les projets de DRHC pourront faire l'objet d'un certain contrôle indépendant, quel que soit le risque ou la valeur.

19. Nous recommandons que DRHC considère la mise sur pied d'un mécanisme de contrôle de la qualité afin d'évaluer le progrès réalisé dans la façon dont les programmes de S&C sont administrés et d'aider à l'identification des risques en cours.

Réponse de la direction

Dans le cadre du Plan d'action ministériel sur les subventions et contributions, le BVI de DRHC a déjà mis sur pied le Groupe de dépistage des performances des subventions et contributions. Le Groupe de travail présentera un rapport trimestriel au Conseil national de direction de DRHC afin de le conseiller sur les tendances, les questions et les progrès à l'égard de la gestion des programmes de subventions et de contributions dans l'ensemble du Ministère. Ce groupe permanent présentera des rapports réguliers sur les améliorations apportées aux mécanismes de gestion des programmes de subventions et contributions, en vue d'offrir à la haute direction une garantie constante que les fonds que DRHC consacre à ces programmes sont administrés et dépensés judicieusement

et selon les modalités et les conditions s'y rattachant. En outre, il mettra en relief les secteurs plus vulnérables qui requièrent l'attention des gestionnaires et du personnel de DRHC.

20. Nous recommandons que les SFA, la DGIRH et les Systèmes déterminent des priorités afin d'améliorer la disponibilité de l'information sur le rendement, financier ou non, qui soit fiable et opportune, pour les gestionnaires de programmes de contributions. Par exemple, cela pourrait être :
    - un meilleur partage de l'information entre les systèmes d'information ministériels ;
    - une meilleure information sur les promoteurs potentiels (peut-être grâce à de nouvelles fonctions du module SAD de SGM) ;
    - une meilleure information sur l'état financier de projets individuels ;
    - une meilleure information sur l'état financier de l'ensemble des projets d'un bureau (par ex. le niveau total des avances).

    Réponse de la direction

    Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et contributions, le sous-comité des systèmes a ciblé deux projets ministériels pluriannuels – Services d'information de la clientèle ministérielle et Système d'emploi intégré – comme initiatives par lesquelles améliorer la disponibilité d'informations pertinentes et fiables sur la performance à l'intention des agents. Le sous-comité passe actuellement en revue les éléments et les volets clés de ces projets, qui doivent débuter en janvier/février 2000, afin s'attaquer immédiatement à la mise en œuvre de cette recommandation. Le Système de soutien des décisions du SGM présentement mis à l'essai sera lancé en avril 2000 ; des modifications y seront ensuite apportées et il sera entièrement opérationnel en novembre 2000. Le sous-comité fera rapport de ses progrès, ainsi que de ses opinions sur la pertinence de ce projet à l'égard de cette recommandation, au comité directeur. La direction étudie aussi davantage l'élaboration de mécanismes qui rendront possible la production de rapports sûrs concernant les dossiers et les cas délicats ayant trait à des instances sur lesquelles une enquête est menée par le personnel du Ministère ou d'un organisme externe en raison de fraudes, de trop-payés ou de dettes actives. On envisagera également d'établir la liste des subventions et contributions sur le site Web et d'y ajouter une brève description. Cette mesure donnera davantage de transparence et un meilleur contrôle.

Concernant les décaissements

21. Nous recommandons que :
    - l'on énonce plus clairement dans les accords l'obligation contractuelle du promoteur de conserver et de fournir sur demande de la documentation justifiant les réclamations (telles des factures, fiches de paye, chèques retournés, etc.) ainsi que les conséquences du non-respect de ces obligations ;
    - l'on modifie l'énoncé de l'accord et des politiques de décaissement afin que les promoteurs soient tenus de soumettre un double de cette documentation avec leur réclamation, au moins périodiquement.

Réponse de la direction

Dans le cadre du Plan d'action ministériel sur les subventions et les contributions, le sous-comité des outils et de la formation étudie les moyens d'informer les promoteurs de leurs obligations. Il s'agit notamment d'étudier différentes stratégies visant à informer les promoteurs qui reçoivent des subventions et des contributions de leurs responsabilités légales. Cette approche et cet examen permettront en outre de faire un tour d'horizon des questions touchant les communications, la sensibilisation, la formation et les aspects juridiques qui servira ensuite à élaborer les produits de communication à l'intention des promoteurs. Ces produits offriront une information claire, exacte et cohérente aux promoteurs en ce qui concerne leurs obligations contractuelles. L'élaboration de produits de communication débutera en janvier 2000.

22. Nous recommandons que la DGIRH élabore une politique concernant les cas d'embauche obligatoire par les promoteurs d'une tierce partie indépendante afin qu'elle vérifie leurs dépenses et, peut-être, d'autres obligations.

Réponse de la direction

Dans le cadre des plans d'action ministériels sur les subventions et les contributions, le sous-comité des politiques a considéré cette recommandation comme étant une question qui touche à des aspects juridiques, de communications et de sensibilisation ainsi que de formation. La DGIRH, de concert avec le sous-comité des politiques, élaborera une politique en consultation avec les Services juridiques, les secteurs de programme, les régions et les SFA. Des produits d'information seront conçus pour promouvoir cette politique auprès du personnel, informer les promoteurs de leurs obligations et s'assurer que ces obligations contractuelles sont communiquées de façon claire, exacte et cohérente. De plus, le personnel sera formé et conseillé quant à l'administration et à l'explication de la nouvelle politique.

Cette politique ainsi que les produits d'information et de formation à son appui seront élaborés en janvier 2000. Le respect de toute(s) nouvelle(s) politique(s) exigeant que les promoteurs embauchent des tiers pour procéder à la vérification de leurs dépenses sera évalué par le Groupe national de dépistage des performances des subventions et contributions, qui en fera rapport.

Concernant l'intégrité financière[5]

23. Nous recommandons que les droits d'accès au système financier de DRHC qui sont en double, inutiles ou périmés soient rapidement révoqués.

Réponse de la direction

En plus du suivi effectué par le BVI en octobre 1999, un plan restreignant les privilèges d'accès sera établi en décembre 1999 par le sous-comité des systèmes de subventions et contributions et communiqué immédiatement au personnel des programmes et des régions. Le sous-comité des systèmes a rencontré la Sécurité des TI de DRHC le 1er décembre 1999 et poursuivra ses échanges avec cette direction en vue d'élaborer un plan et une stratégie visant à élargir les privilèges d'accès aux systèmes financiers de DRHC. On fera le point sur l'avancement des travaux devant le Comité directeur le 16 décembre 1999.

24. Nous recommandons que les SFA, les Systèmes et les bureaux régionaux revoient conjointement les procédures et pratiques actuelles de contrôle de l'accès afin de s'assurer que :
    - l'accès est limité aux personnes appropriées. Cela demande, entre autres choses, que l'on révoque en temps opportun le droit d'accès des employés qui quittent le ministère ou dont les fonctions changent ;
    - une approche logique de l'entrée du nom des utilisateurs soit utilisée ;
    - l'on simplifie le formulaire ED72 contenant une liste du niveau d'accès au système financier des employés et qu'on explique bien aux employés la façon de l'utiliser ;
    - l'on restreigne «l'accès privilégié» (JP/KP) en EasyLock, qui permet de créer de nouveaux droits d'accès ou d'apporter des changements aux droits d'accès existants, aux agents de sécurité qui en ont besoin à ce moment afin d'effectuer leurs tâches et qu'une liste de ces personnes soit gardée à jour et contrôlée au niveau national.

[5] Un examen de la sécurité de la technologie de l'information (réf. Projet 99-442) qui soulevait des inquiétudes similaires à celles soulignées dans ce rapport a été réalisé par le Bureau de vérification interne. Lors de la création de plans d'action permettant de répondre à la recommandation 24 en particulier, il faudrait tenir compte des résultats de cet examen de la TI qui ne s'est pas limité au système financier.

Réponse de la direction

Dans le cadre du Plan d'action ministériel en matière de subventions et contributions, le sous-comité des systèmes, de concert avec la Sécurité des TI, a entrepris un examen de ses mécanismes de contrôle qui se terminera en décembre 1999. Suivant cet examen, le sous-comité élaborera en janvier 2000 des recommandations sur l'adoption mécanismes et de méthodes de contrôle révisés. Le sous-comité des systèmes a également discuté avec la Sécurité des TI de la possibilité d'aborder ces mécanismes révisés lors d'une campagne de sensibilisation élargie sur la sécurité des TI déjà prévue pour le début de la nouvelle année financière.

25. Nous recommandons que l'on considère donner accès à l'information concernant le droit d'accès au système aux agents concernés à l'aide de bases de données faciles à utiliser tel le module SAD du SGM.

Réponse de la direction

Dans le cadre du Plan d'action ministériel en matière de subventions et contributions, le sous-comité des systèmes fera rapport au comité directeur des progrès réalisés en ce qui concerne le module de SSD du SGM. Après sa mise à l'essai, le Système de soutien des décisions du SGM sera lancé en avril 2000 ; des modifications y seront ensuite apportées et il sera entièrement opérationnel en novembre 2000. Le sous-comité des systèmes étudiera aussi la possibilité de demander au BVI de surveiller les privilèges d'accès.

ANNEXE A

Univers de la vérification

Directions	T.-N.	N.-É.	I.-P.-É.	N.-B.	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALB	C.-B.	AC	TOTAL
Direction du marché du travail												
Partenariats locaux du marché du travail	2	2	1	2		1	2	1				11
Fonds transitoire pour la création d'emplois	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		20
Fonds d'intégration	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2		18
Subventions salariales ciblées	2	2	2			2				2		10
Aide au travail indépendant		2	2			1				2		7
Partenariats pour la création d'emplois	2	1	2			2				2		9
Étudiants indépendants de la catégorie élargie		2								1		3
Service d'aide à l'emploi*	2	2	2			1				2		9
Prog. national d'aide à l'innovation liée au marché du travail		2				1				1		4
Direction du développement social												
Visions de la garde d'enfants											25	25
Programme de partenariats pour le développement social											25	25
Apprentissage et alphabétisation												
Programme de mobilité académique											15	15
Fonds pour les initiatives d'acquisition du savoir											8	8
Bureau de la techno. d'acquisition du savoir (6 prog.)											40	40
Alphabétisation (5 programmes)											73	73
Partenariats en ressources humaines												
Partenariat en ressources humaines (6 programmes)											44	44
Initiatives jeunesse emploi												
Service jeunesse Canada		1		1	2	8		1	1	1		15
Programme Jeunes stagiaires - Affaires nouvelles	1	1		1	2	8	2		1	2		18
Information jeunesse		1			11	3						15
Jeunes stagiaires - International				3	3	5			1	2		14
Partenaires pour l'emploi d'été			2		2	4	2	1	4			15
Placement carrière-été		2	2		2	1		2	2	2		13
Bureau des relations avec les Autochtones												
Entente bilatérale régionale											15	15
Initiative d'emploi pour les Autochtones en milieu urbain											2	2
Congrès des Peuples Autochtones											4	4
Services de garde à l'intention des Premières Nations et des Inuit											15	15
Programme-Travail												
Partenariat de développement du marché du travail											12	12
Total	13	22	17	11	25	40	10	9	13	21	278	459

** Le titre « Aide à l'emploi des personnes handicapées » a été corrigé. Il se lit comme suit : « Service d'aide à l'emploi ». (Le 20 mars 2000)*

ANNEXE B-1

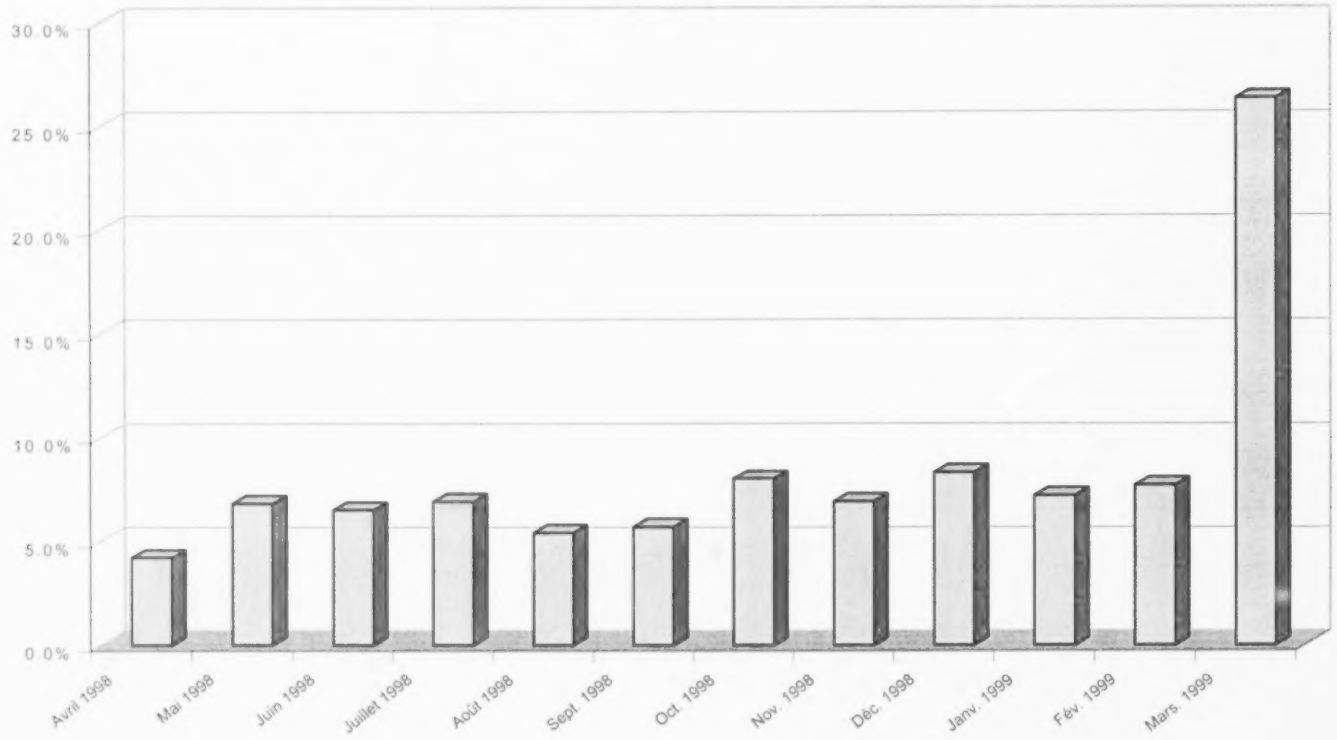
Dépenses de contribution de l'univers de la vérification pour l'année financière 1998-1999

dépenses cumul. à ce jour	Emploi jeunesse	Apprentissage et alphabétisation	Marché du travail	Partenariats en ressources humaines	Relations avec les Autochtones	Développ. social	Travail	Total
Avril 1998	3281054.00	297548.75	3536582.10	3376356.75	31113033.00	225223.00		41829797.60
Mai 1998	15175504.00	122127.95	8703966.26	2904259.13	39979920.50	138558.00		67024335.84
Juin 1998	38072856.76	200433.38	11847184.32	2621388.41	11223762.36	803006.00	45000.00	64813631.23
Juillet 1998	19450217.08	1502329.67	15613585.53	3799320.36	27535936.09	817237.00	21500.00	68740125.73
Août 1998	13216077.94	4240438.26	12293177.46	3149909.89	19784365.35	1010911.00	28325.00	53723204.90
Sept. 1998	30116738.60	399461.11	13485643.02	2854712.75	8808921.50	367224.00	21843.72	56054544.70
Octobre 1998	29729276.18	1191373.97	19924963.58	4977907.28	22409095.21	1246045.00	26200.00	79504861.22
Nov. 1998	19247099.57	1340279.37	24057921.24	2094988.81	19342095.68	2117189.00	95835.29	68295408.96
Déc. 1998	17189446.84	435912.07	26562279.61	4463516.47	34827015.17	-958246.00	37925.00	82557849.16
Janv. 1999	13871961.13	1048272.63	31894264.17	5423907.69	17672703.00	1023576.00	89500.00	71024184.62
Février 1999	18035900.40	1403973.98	38098092.88	7030734.40	9552115.97	834432.00	1051269.48	76006519.11
Mars 1999	59442868.53	11596717.85	126868993.19	14826110.91	39833555.85	7397948.00	924411.52	260890605.85
1998/1999	**276829001.03**	**23778868.99**	**332886653.36**	**57523112.85**	**282082519.68**	**15023103.00**	**2341810.01**	**990465068.92**

Note : Les montants du mois de mars incluent toutes les dépenses et les ajustements de mars (P.12), avril (P.13), mai (P.14) et juin (P.15) pour l'année financière 1998-1999.

ANNEXE B-2

Ventilation des dépenses de contribution mensuelles pour 1998



ANNEXE C

Description générale des programmes

MARCHÉ DU TRAVAIL

La direction du marché du travail conçoit des politiques d'imputabilité pour les initiatives du marché du travail, l'évaluation et les exigences de suivi. Elle aide les bureaux régionaux et locaux avec la mise en œuvre des Prestations d'emploi et les Mesures de soutien, incluant les subventions salariales ciblées, l'aide au travail indépendant, les partenariats pour la création d'emplois, le développement du perfectionnement, les services d'aide à l'emploi, les partenariats du marché du travail, la recherche et l'innovation et coordonne la mise en œuvre du Fonds du Canada pour la création d'emplois, du Fonds d'intégration, du Programme des travailleurs étrangers et des Mesures d'adaptation et de restructuration des pêches (ARP). Elle conçoit et élabore divers produits d'information, maintient le Système d'information sur le marché du travail et coordonne les opérations du Service de placement. Elle soutient le travail des Champions de l'information du ministère.

* **Il a été convenu que nous examinerons l'Adaptation et la restructuration des pêches (ARP) à une date ultérieure puisqu'elle n'avait pas été en vigueur depuis assez longtemps.**

DÉVELOPPEMENT SOCIAL

La politique de la Direction du développement social met l'accent sur trois priorités horizontales de base (les personnes handicapées, les enfants, et le secteur bénévole) et dans trois priorités transitoires (l'union sociale, le développement du potentiel communautaire et l'élimination progressive des programmes à frais partagés) grâce à une multitude d'initiatives et de programmes, notamment des programmes à frais partagés avec les provinces et les territoires. Elle assure également la surveillance et la conformité en vertu du Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux. Les partenariats pour le développement social et les Visions de la garde d'enfants sont quelques-uns des programmes de la Direction du développement social.

APPRENTISSAGE ET ALPHABÉTISATION

La Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation joue un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un large éventail de politiques et de programmes fédéraux liés à l'apprentissage et visant à accroître la sensibilisation aux avantages sociaux et économiques de l'acquisition continue du savoir, de l'accès universel tout au long de la vie de chacun et du développement de la capacité d'apprentissage des personnes et des

collectivités. Le Secrétariat national à l'alphabétisation, le Bureau des technologies d'apprentissage et le Programme de mobilité internationale en éducation supérieure sont quelques-uns des programmes de la Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation.

PARTENARIATS EN RESSOURCES HUMAINES

La Direction des partenariats en ressources humaines (PRH) participe à plusieurs priorités de DRHC, telles les partenariats, l'apprentissage, l'information, la mobilité et la jeunesse. Les PRH aident le secteur privé, principalement les conseils sectoriels, à travailler de concert avec les spécialistes de la formation et de l'éducation afin de rendre le système d'apprentissage plus sensible à l'industrie. Les PRH travaillent aussi avec des Conseils et des partenariats ayant de nombreux membres afin d'élaborer des produits d'information qui aident les personnes à prendre des décisions de carrière et de formation. Les initiatives de partenariats sectoriels, la Commission de mise en valeur de la main-d'œuvre du Canada, les Jeunes stagiaires en science et technologie, volet sectoriel de Jeunes stagiaires et les initiatives de partenariats en ressources humaines sont des programmes gérés par la Direction des PRH.

EMPLOI JEUNESSE

Par l'entremise de la Stratégie emploi jeunesse du Canada, la Direction emploi jeunesse offre aux jeunes Canadiennes et Canadiens de l'expérience de travail, de l'information sur les carrières et le marché du travail et des possibilités d'apprentissage afin qu'ils puissent acquérir les compétences, le savoir et l'information nécessaires leur permettant de se préparer et de participer au monde du travail. Jeunes stagiaires Canada, l'initiative Information jeunesse, Service jeunesse Canada et Objectif emplois d'été pour étudiants sont quelques-uns des programmes offerts par la Direction emploi jeunesse.

RELATIONS AVEC LES AUTOCHTONES

Le Bureau des relations avec les autochtones (BRA) supervise la mise en œuvre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones de DRHC. Cette stratégie qui s'étale sur cinq ans répond aux inquiétudes des autochtones et se distingue par des accords exhaustifs. Les divers composants du BRA sont, entre autres, le marché du travail, le développement du potentiel, les services de garde d'enfants, la jeunesse, les personnes handicapées, le tout avec un volet spécial pour les autochtones vivant en milieu urbain.

PROGRAMME DU TRAVAIL (DRHC)

Le Programme du travail de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) promeut l'équité, la sécurité, la santé, la stabilité, la coopération et la productivité en milieu de travail, au profit du bien-être économique et social de tous les Canadiens. Le Programme de partenariat syndical-patronal (PPSP) fournit fonds et conseils à l'égard de projets pilotes ou de projets de démonstration visant la promotion de solutions novatrices à d'importants problèmes en milieu de travail ou relatifs aux relations de travail. La partie du Code canadien du travail qui porte sur la sécurité et la santé au travail, encourage les travailleurs et les dirigeants à se sentir mutuellement responsables de la sécurité et de la santé au travail. Le Bureau administratif national est chargé de mettre en œuvre l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail.